# Report of the Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators

Commissioners: **William H. Clarke, F.C.A.** Chairman
**Coline Campbell, LL.B.**

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. CP32-45/1985

ISBN 0-662-53730-0

Commission to Review
Salaries of Members of
Parliament and Senators

CANADA

Commission chargée d'étudier
les traitements des députés
et des sénateurs

*Commissioners / Commissaires*
WILLIAM H. CLARKE, F.C.A. Chairman / Président
COLINE CAMPBELL, LL.B

TO HER EXCELLENCY
THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL

MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY,

We, the Commissioners, appointed in accordance with the terms of Order-in-Council, P.C. 1984-3417 of 25 October, 1984, to report upon the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to members of the Senate and House of Commons and other allowances payable to them:

BEG TO SUBMIT TO YOUR EXCELLENCY
THE FOLLOWING REPORT

William H. Clarke

Coline Campbell

P.O. Box / C.P. 1993, Station / Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 5R5
(613) 992-5381

**CONTENTS**


Letter of Transmission

Summary of Recommendations

**Introduction** 1

Chapter I **The Role of the MP and Senator** 5
History of Remuneration and Allowances
MPs in Canada's Second Century
Senators in Canada's Second Century
Current Remuneration and Allowances

Chapter II **Paying the Parliamentarian** 17
Salary Level for MPs
Salary Level for Senators
Special Salaries

Chapter III **Reimbursement of Expenses** 33
Living and Accommodation Expenses
Travel Expenses
Constituency Expenses for MPs
Disclosure

Chapter IV **The Parliamentarian after Politics** 45
Pensions
Severance Pay

Appendix A - List of Recommendations 51

Appendix B - Notice of Inquiry 55

## SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

**CHAPTER II**

Abolish indemnity and tax-free expense allowance and set new salary at $69,000 for MPs; $54,600 for Senators.
**(Recommendations 1, 2, 3, 5, 6)**

New formula for annual adjustments.
**(Recommendations 4, 6)**

Special salary of $6,600 for committee chairpersons.
**(Recommendation 7)**

**CHAPTER III**

Living and accommodation allowance of $100 per day for non-commuters while in Ottawa attending a sitting.
**(Recommendations 8 to 13)**

Expanded travel for MPs, Senators, spouses and staff.
**(Recommendations 14, 15, 16)**

MPs to have global budget to give greater discretion and flexibility, with per diem allowance for incidental constituency expenses and supplements for "jumbo" ridings.
**(Recommendations 17, 18, 19)**

Disclosure of all payments to parliamentarians.
**(Recommendation 20)**

**CHAPTER IV**

Deferral of pension entitlement coupled with extension of severance payments.
**(Recommendations 21 to 25)**

## INTRODUCTION

The Senate and House of Commons Act, as amended in 1976, requires after each general election a review of indemnities and allowances paid to Members of Parliament and Senators. The present Commission, which is the third under the 1976 legislation, was appointed following the general election held on September 4, 1984. The appointment and terms of reference of the Commission were set out by Order-in-Council PC 1984-3417 dated October 25, 1984, as follows:

> HER EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Prime Minister and the President of the Queen's Privy Council for Canada, pursuant to subsection 34(7) of the Senate and House of Commons Act, is pleased hereby to appoint Mr. William Hillary Clarke of Vancouver, British Columbia and Miss Coline Campbell of Digby, Nova Scotia, as Commissioners to inquire into the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to members of the Senate and House of Commons and other allowances payable to them and to report thereon to the Governor in Council, with such recommendations as they consider appropriate, within six months after the time of their appointment.
>
> HER EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL is further pleased to order
>
> 1. that the Commissioners be designated as the Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators;
> 2. that the Commission be empowered to engage the services of support and other staff as may be required to carry out its work at rates of remuneration and reimbursement approved by the Honourable the Treasury Board;
> 3. that the Commission be assisted by the Privy Council Office in administrative and other services for space and facilities to further the work of the Commission;
> 4. that the Privy Council Office provide financial services to the Commission;
> 5. that Mr. William Hillary Clarke be Chairman of the Commission; and
> 6. that the papers and records of the Commission be deposited with the Dominion Archivist as soon as reasonably may be after the conclusion of the work of the Commission.

The Commission began its work with a review of the reports of the two previous commissions appointed under the present legislation: the Hales Commission which followed the 1979 election and the McIsaac/ Balcer Commission which followed the 1980 election. We also reviewed the 1970 Report of the Advisory Committee on Parliamentary Salaries and Expenses headed by T.N. Beaupré and the Report of the 1976 Advisory Commission on Parliamentary Accommodation headed by the Hon. D.C. Abbott.

In order to obtain public participation in its work, the Commission placed an advertisement in 27 daily newspapers in major centres throughout Canada, and in two northern community papers. Submissions were invited from interested individuals and organizations. The Notice of Inquiry contained in the advertisement is reproduced in Appendix B of this report. The Commission would like to draw attention to the disappointingly low number of responses. We do, however, appreciate the input of the 34 respondents and wish to thank them for their effort.

Three questionnaires were prepared by the Commission. The appropriate questionnaire was sent to current Members of Parliament and Senators and to Members of the 32nd Parliament who did not return for the 33rd Parliament. In all, we sent out over 500 questionnaires. The response was much more encouraging than the response to our public notice. We received 389 responses: 245 from Members of Parliament (87% return); 71 from Senators (70% return); and 73 from former MPs (54% return). Many of these returns included extensive comments which the Commission found to be of great value and for which we would like to express our thanks.

The Commissioners appeared before the Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and

Administration, and the House of Commons Standing Committee on Management and Members' Services. The Commissioners met with the Whips of all Parties in both Houses, with other Senators, present Members and former Members.

The Speaker of the House of Commons and the Speaker of the Senate were extremely helpful and co-operated fully with the Commission, which made our task much easier. The Administrator of the House of Commons was also most generous in the time he gave to the Commission, as was the Director of Administration and Personnel of the Senate. They provided us with valuable data and information in examining the present structure of Canadian parliamentary remuneration and allowances.

We were also fortunate in having available the work by Robert Fleming and Thomas Mitchinson entitled Canadian Legislatures: The 1984 Comparative Study. This annual publication is a useful and informative compilation of data on various Canadian legislative bodies.

Looking beyond Canada, we examined the current situation and recent developments in the United Kingdom, the United States, Australia and New Zealand. Although the variables between the countries prohibit adopting a uniform system of compensation for legislators, this examination proved instructive in showing parallels and differences. In particular, we found the recent reports of Commissions similar to this one in the United Kingdom and Australia most illuminating.

The Commission is indebted to a number of individuals and institutions. In particular, we would like to mention the officials of:

Federation of Canadian Municipalities
Library of Parliament
Office of the Chief Electoral Officer
Pay Research Bureau
Privy Council Office
Supply and Services Canada
Statistics Canada
Treasury Board
The High Commissions of Great Britain, Australia and New Zealand
The Embassy of the United States of America

The Commission also wishes to express special thanks to its staff and its editors.

## CHAPTER I - THE ROLE OF THE MP AND SENATOR

Less than a generation ago, a member of Canada's First Parliament returning to Ottawa to visit Parliament Hill would have noticed some differences from the institution he had known in 1867. He would, however, have experienced a sense of identity with the members of that later Parliament. They were more or less doing the same job he had done a century before. That is not true today. The member from the era of Confederation would hardly recognize it as being the same role that he once played.

His was a part-time job. He came to the Capital for a few months each year and was expected to carry on his normal occupation back home. He was probably a professional or businessman who could afford to take time off to make political decisions. Today, the vast majority who responded to our questionnaire consider being a parliamentarian to be a full-time job. Then, a parliamentary session might last 50 days. Today, a session may last more than twelve months and the present parliamentary calendar calls for 177 sitting days per year.

It is not only in handling the increased workload of longer parliamentary sessions that the Confederation member would find a difference between himself and his contemporary counterpart. Until 1903, members were reimbursed for one return trip to Ottawa per session. Today, members are entitled to weekly return trips. Then, it was enough to pay members an indemnity to compensate for the loss of earning power entailed in being in Ottawa for two or three months a year. Today, members need adequate compensation for the job they do if we are to avoid having Parliament become a preserve of the wealthy.

Members of Parliament and Senators still fulfil their traditional, primary function as legislators.

Beyond the visible public profile of Parliament sitting in Ottawa, they serve on dozens of Standing Committees, Joint Committees and Special Committees. Many members sit on more than one of these committees. Some of the House of Commons committees and their sub-committees met more than 200 times in the course of the 32nd Parliament (two of them more than 350 times). International travel with official delegations can take members out of the country for various periods of time.

In addition to all of this, Members of Parliament have become virtual ombudsmen for their constituents (numbering as high as 207,803), assisting with the myriad problems which the public experiences in dealing with the mammoth bureaucracies of modern government. That, in itself, is a demanding, full-time occupation. For political survival in the electronic age MPs require highly developed skills as communicators. Management skills are needed to make effective use of the offices they maintain in Ottawa and their constituencies, the staff of four or more people and the budget of over $100,000 on which they operate. Add to this hundreds of public, political and social functions and it is easy to see why many MPs end up with 14-hour workdays and seven-day weeks.

Clearly, the Member of Parliament today has a highly demanding, full-time occupation. Yet more than half of those responding to our questionnaire said they find it necessary to supplement their parliamentary income to live in their usual manner. But less than one-fifth said they work outside of Parliament. The day of the part-time MP is over.

The role of the Senator on the other hand, has not changed so dramatically. The Senate remains, as it has always been, the "Chamber of sober second thought." Senators have never been responsible to

constituents and, therefore, have not acquired the additional burden associated with the expanded role of the MP.

## History of Remuneration and Allowances

In recognition that the honourable member from Confederation would suffer some loss of income while in Ottawa for a couple of months each year, he was awarded a "sessional indemnity" of $600 per session. Although sessions tended to occur once a year, there were occasions when two complete sessions were contained in a one-year period, for example in 1873 and 1914. He (and all members were men in those days) was also entitled to the equivalent of 6.2 cents per kilometre to compensate for the cost of travel between his residence and Ottawa once per session. There were no other allowances.

Over the years when increases were brought in, they were still in the form of a sessional indemnity. In 1873, the indemnity was raised to $1,000. Increases in 1901 and 1905 brought it to $2,500. There it remained for another 15 years until it was increased to $4,000 in 1920. A quarter of a century later, although the indemnity remained at $4,000, an allowance of $2,000 to cover "expenses incidental to the discharge of his duties as a member" was added for MPs and Senators. By that time too, other allowances had been added to the package. In 1903, members, their spouses and children were permitted free rail travel in Canada and, in 1905, members were reimbursed for the actual expenses incurred in moving themselves and their personal effects to Ottawa once per session. (Today, members are allowed the cost of a move to and from Ottawa once for each uninterrupted period of service). Members had also acquired secretarial assistance. First, in 1913, temporary secretarial services were provided, followed in 1916 by the creation of a pool of 50 sessional secretaries. Twenty-one years later the pool was increased to 150.

Between the end of World War II and the Centennial of Confederation remuneration and allowances continued to increase slowly. In 1948, members were allowed return air transportation to their constituencies or residences twice a year. In 1964, this was increased to the actual expense of one return trip each week. The year before, each member was supplied with one telephone and in 1966 long distance calls from Ottawa to the rest of Canada were allowed.

The major change between the end of the War and Centennial year, however, was the replacement of the sessional indemnity with an annual indemnity. It was

**TABLE I**

**PARLIAMENTARY REMUNERATION AND ALLOWANCES**

| | 1867 | 1967 |
|---|---|---|
| INDEMNITY | $600 (Sessional) | $12,000 (Annual) |
| EXPENSE ALLOWANCE | None | $6,000 (3,000 SEN) |
| STAFF | Secretarial pool in Senate only | Secretarial pools in both Houses |
| TRAVEL | 1 trip per session to and from Ottawa | 1 trip per week to and from Ottawa Rail pass (family) |
| TELEPHONE | None | 1 line Long distance from Ottawa only |

still an indemnity, as opposed to a salary, but was no longer related to the sessions of Parliament. The new annual rate, which came into effect in 1953, was set at $8,000. A decade later it was increased to $12,000. At the same time, the expense allowance was increased from the $2,000 set in 1945 to $6,000 for MPs and $3,000 for Senators.

Table I compares the remuneration and allowances given to members at Confederation and 100 years later at the time of Canada's Centennial.

**MPs in Canada's Second Century**

By 1967, the nature of parliamentary life had changed and was continuing to change. World War II had set in motion a new age of travel and communications. Government was becoming increasingly more complex as it deepened its involvement in the social structure. In response to these developments MPs more and more had to devote their full time to the work of Parliament. To do their job properly better services and facilities had to be made available. They needed full-time staff.

In 1968, the secretarial pool was disbanded and each Member was allowed one secretary. The pool was reinstated the following year to provide additional part-time secretarial services until, in 1974, each Member was permitted two full-time secretaries. In 1978 the system was changed. Members were given their own budget to hire staff. With this change a new element was added. In recognition of the role that MPs played in relation to their constituents it was required that at least 20% of the budget be spent on constituency staff. The first budget was set at $58,000. Since then the staff budget (now known as the Principal Budget) has increased by stages to its

present level of $94,200. The amount reserved for constituency staff, although expressed in dollar terms, has remained more or less constant at 20%.

With the development of constituency staff, provision was also made for constituency offices. This took the form of a Constituency Operating Allowance to cover such items as office rent, heat, light, parking, telephone equipment, furnishings and maintenance. The allowance, which was set at $2,400 when first introduced in 1974, has increased in stages to its present level of $10,650. In support of the Constituency Operating Allowance, provision is also made for furnishings and equipment. At first, in 1975, Members were supplied with surplus House of Commons typewriters. Later, the present allowance of $1,000 per parliament was adopted. The allowance for new Members was increased in 1984 to $2,000 for their first parliament.

The development of constituency offices and staff emphasized the need for Members of Parliament to travel and work within their constituencies. Other services were required. First came free parking at airports as they commuted back and forth to Ottawa. Then, in 1980, the provision of unlimited motor vehicle expenses within the constituency at the rate of 18 cents per kilometre was added. Further changes since then have extended the means of travel to include air and water, increased the rate to 23.6 cents per kilometre and established upper limits ranging from $1,100 to $5,500 depending on the nature and geographic size of the constituency.

Similarly, telephone services have expanded since Members of Parliament were first allowed one telephone in their Ottawa office and free long-distance calls from Ottawa. Then came additional telephone lines, followed by calls from their constituencies to Ottawa

and government departments, then to anywhere within their own province. There has now been added toll-free telephone service in non-urban constituencies to enable members of the public to call their MP without charge (a further recognition of the extension of the role as ombudsman).

Simultaneous with these developments which helped define the changing role of the Member of Parliament, the annual indemnity was steadily increased from the $12,000 set in 1963. Starting in 1971 when the indemnity was increased by 50% to $18,000, more frequent reviews brought it to its 1984 level of $52,800. Similarly, the tax-free expense allowance started increasing in 1971. At that time, too, a differential was introduced into the allowance to recognize the disparity in size between constituencies. In 1971, the allowance was set at $8,000 with $1,650 extra for the largest constituencies. This rose as indemnities increased to the 1984 level of $17,600 with $5,800 differential.

It is clear from this brief historical outline that there has been a growing recognition of the changed role of Members of Parliament and the consequent increase in workload. Provision has now been made to give them the tools required to do the job. Table II shows the remuneration and allowances for Members of Parliament in 1984.

Staff, travel, communications, office accommodation etc. are now provided. Similarly, the indemnity has been increased in an effort to reflect that being a Member of the House of Commons can no longer be considered a part-time occupation. Indeed it has become an anachronism to call the amount paid to MPs "an indemnity". Members no longer need to be indemnified for loss of income, they need to be paid a salary

## TABLE II

### 1984 - REMUNERATION AND ALLOWANCES FOR MPS

| | |
|---|---|
| INDEMNITY | $52,800 |
| EXPENSE ALLOWANCE | $17,600 basic with $5,800 extra for the largest constituencies |
| STAFF | $94,200 including at least $18,800 for constituency staff |
| TRAVEL | 52 trips per year including limited trips for spouse, family and staff<br>Free flight insurance<br>Free airport parking<br>Reasonable moving expenses |
| TELEPHONE | 3 lines in Ottawa office<br>Long distance anywhere in Canada<br>Automatic answering service charged to Staff budget |
| EQUIPMENT IN OTTAWA OFFICE | Word processing system; Electronic typewriter; Photocopier; TV monitor; Cablevision; Stationery and other equipment and supplies. |
| CONSTITUENCY ALLOWANCES | $10,650 Operating<br>$1,000 Furniture per Parliament<br>23.6c/km Intra-Constituency Travel<br>Toll-free telephone service in non-urban constituencies |

commensurate with the full-time nature of the job. The Hon. Mitchell Sharp recognized this in 1974 when he argued in Parliament during the debate on the Salaries Bill, "By and large, members of parliament are still being paid as if being in parliament were a part-time occupation." Four years before, in November 1970, the Beaupré Commission put it succinctly, "The position of the parliamentarian is essentially a full-time occupation."

**Senators in Canada's Second Century**

Unlike MPs, Senators have essentially the same role today as they had at Confederation. Their legislative function in the Upper Chamber of the Canadian Parliament has been constant. Although there has been an increase in their Committee work and they have longer parliamentary sessions, there has not been any real change in their responsibilities to the Canadian people. They are not elected from constituencies and, therefore, do not have the same demands upon them as MPs.

This situation is reflected in the differences in the allowances and services provided to Senators as compared to those provided to their compatriots in the Commons. The tradition has continued of paying Senators the same indemnity as is paid to MPs. They receive the same 52-point travel privileges. They are also provided with the same incidental services on Parliament Hill such as post office, restaurant, barber. They do not, however, have similar parliamentary office accommodation and equipment. Beyond that, there are other considerable differences. Their tax-free expense allowance is now less than one-half that of MPs. Senators do not have a Principal Budget from which to hire staff. Instead, secretarial services are supplied from the Senate pool. They have no need for, and do not receive, a Constituency Operating Allowance. Nor do they get a Constituency Travel Allowance.

Table III shows the remuneration and allowances for Senators in 1984. When this is compared to Table I it is clear that, except for the amounts paid, the provisions for Senators have not changed greatly since 1967. The table amply demonstrates the fact that Senators continue to be primarily legislators without responsibility to electors.

**TABLE III**

**1984 - REMUNERATION AND ALLOWANCES FOR SENATORS**

| | |
|---|---|
| INDEMNITY | $52,800 |
| EXPENSE ALLOWANCE | $8,600 |
| STAFF | French and English secretarial pools |
| TRAVEL | 52 trips per year including limited trips for spouse, family and staff<br>Free flight insurance<br>Free airport parking<br>Reasonable moving expenses |
| TELEPHONE | 1 line<br>Long distance anywhere in Canada<br>Answering service available |

## Current Remuneration and Allowances

The foregoing was the situation for MPs and Senators when this Commission began its work following the election of September 4, 1984. Since then, however, there have been further revisions. On January 1, 1985, the regular annual adjustments led to increases in the indemnity and expense allowance. The indemnity is at present $54,600 and the expense allowance is $18,200 (with $5,900 additional for the largest constituencies) for MPs, and $8,800 for Senators. The Constituency Travel Allowance is set at $1,180, $3,540 or $5,900 for MPs, depending on the type of constituency. All the other services and allowances are as they were when the Commission began its work, though they are likely to be adjusted in the new fiscal year which begins on April 1, 1985.

## CHAPTER II - PAYING THE PARLIAMENTARIAN

The choice of the word "indemnity" to describe the remuneration paid to parliamentarians reflected the assumption that they were basically ordinary citizens earning a living from their own occupations, who chose to devote some of their time to serving the interest of their country. The indemnity was thus given in recognition of the time spent away from their other occupations. This was so in 1867.

Today, the length of the sessions and the duties of the parliamentarians effectively preclude members from continuing to earn a living at their former occupations. The Commission has concluded that being a parliamentarian is a full-time occupation. This was substantiated by responses to our questionnaire. Senators, MPs and former Members answered overwhelmingly (96%) that it was a full-time job. The Commission has decided that the time has arrived to adopt a new direction in how parliamentarians are paid. Those who do the job should be paid a salary and not an indemnity. The Commission, therefore, recommends that:

> **THE ANNUAL INDEMNITY FOR MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE ABOLISHED AND BE REPLACED BY APPROPRIATE ANNUAL SALARIES.**
> (Recommendation 1)

Later in this chapter, the Commission will be making recommendations on the levels at which these salaries should be set. Before doing that, however, it is necessary to consider one of the allowances that are paid to our legislators.

At present, in addition to the annual indemnity, legislators are paid a tax-free expense allowance. This allowance has attracted more public criticism than any other payment to parliamentarians. It is often seen as a thinly disguised extra salary. As one MP put it in responding to our questionnaire, "The public views the expense allowance as a salary." The Commission agrees with that opinion.

Previous commissions also have addressed themselves to this question. The Beaupré Committee in 1970 recommended that the tax-free allowance be abolished. It wrote:

> ... we regret the tendency of the public to interpret expenses actually incurred by a Member of Parliament in the performance of his duties as part of his salary.

The Hales Commission, following the 1979 election, wrote:

> The Commission firmly believes that an expense allowance should be used only to offset expenses incurred, and that under no circumstances should it be used to bolster a Member's basic pay.

It went on to recommend doing away with the tax-free expense allowance and replacing it with three specialized allowances. It was the expressed view of Hales that:

> ... the majority of Canadians intensely disapprove of the allowance.

The McIsaac/Balcer Commission in 1980 shared this view. It wrote:

> Unfortunately, in the public's mind this expense allowance has been viewed as a supplemental salary for MPs.

This Commission is aware that most MPs treat the tax-free expense allowance as salary. Indeed, many MPs need to use it as such. At its present basic level of $18,200 the allowance has certainly lost its initial purpose of reimbursing parliamentarians for incidental, out-of-pocket expenses.

It is not the intention of the Commission that parliamentarians be forced to bear the expense of holding office personally. Rather we believe that Parliament should adopt the standard practice followed in the private and public sectors. There, expenses are identified and reimbursed. That is the way in which Parliament now operates with regard to constituency office and travel expenses.

The Commission shares the concerns expressed by its predecessors. It should be made clear that the salaries of Senators and MPs are what they earn. The notion should be forever destroyed that expense allowances are tax-free income. Furthermore, we believe that this matter should no longer be ignored. We, therefore, recommend that:

**THE TAX-FREE EXPENSE ALLOWANCE PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE ABOLISHED.** (Recommendation 2)

In making this recommendation, the Commission is strongly of the view that MPs and Senators should be properly reimbursed for expenses incurred in performing their duties as parliamentarians. Later in this report we make recommendations designed to meet this need.

**Salary Level for MPs**

Members of Parliament today are required to devote their full time to the job. It clearly follows that they should be adequately compensated for their work. This Commission is confident that the vast majority of Canadians concur in that view. Individual Members may very well have to make substantial sacrifices in order to serve in the House of Commons. Nonetheless, it is an underlying principle of this Commission's report that such sacrifices should not include accepting an inadequate salary. Members of Parliament should be properly compensated for the difficult and demanding work entrusted to them.

Our questionnaire revealed that 58% of MPs responding found it necessary to supplement their income from other sources in order to live in the manner in which they were accustomed. It also revealed that only 18% of the respondents supplemented their income by working outside of Parliament. In other words, a large number of MPs must be drawing on their savings or investment income, or relying on working spouses, in order to subsidize being in Parliament. MPs should be able to concentrate on their work without the additional burden of financial worries. This Commission agrees with the 1964 British Committee on Remuneration which said MPs' salaries should enable them "efficiently to discharge the duties of the service, without undue financial worry and to live and maintain themselves and their families at a modest but honourable level."

The Commission is aware of the difficulty experienced by legislators in setting appropriate salary levels for themselves. It is not an easy task to compare parliamentary work with other occupations.

The parliamentarian's job is unique. It varies widely from jurisdiction to jurisdiction. There are no clearly established, specific standards to provide a basis of comparison. Nor are there accepted methodologies in other jurisdictions and segments of society which are readily applicable in evaluating the work of parliamentarians. Any such standards or methodologies would require considerable subjective adaptation before they could be adopted for parliamentary purposes.

Despite these difficulties, the Commission has concluded that it is vital that the remuneration be defined in a way that is fair to Members while at the same time relates to other wages and to the economy as a whole. For guidance in this, the Commission turned to a number of sources. Our first was the Industrial Composite which is prepared by Statistics Canada on the basis of a survey of businesses with 20 or more employees reflecting about one-half of the Canadian economy. We compared the indemnity paid to Members to the Average Annual Earnings which we obtained by multiplying by 52 the average weekly earnings revealed in the Industrial Composite. Table IV demonstrates the wide variation and fluctuations in the indemnities paid to Members of Parliament in relation to the Average Annual Earnings.

In 1963, when the indemnity for MPs was fixed at $12,000, this amount was 2.9 times the Average Annual Earnings for the preceding year which was $4,189. In the ensuing years the ratio dropped steadily until it had sunk to 2 times the Average before the indemnity was again increased in 1971. The increase in that year to $18,000 brought the ratio to 2.7. Again it fell steadily until 1974 when the increase in the indemnity to $24,000 brought it back to 2.9 times the Average Annual Earnings. After another fall, the 1981 increase to $43,800 brought it back to 2.7 times. From there it has steadily declined to its present level of 2.4.

When Table IV is examined in relation to the combined indemnity and expense allowance, the same pattern emerges. In this event, however, the range is from 4.3 times to 2.9 times the Average. For the past fifteen years, it has never been less than three times.

**TABLE IV**

**MP REMUNERATION AS A MULTIPLE OF THE AVERAGE ANNUAL EARNINGS (AAE)**

| Year | Last Year's AAE | Indemnity | Multiple | Indemnity + Expense Allowance | Multiple |
|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | 22,975 | 54,600 | 2.4 | 72,800 | 3.2 |
| 1984 | 21,814 | 52,800 | 2.4 | 70,400 | 3.2 |
| 1983 | 20,321 | 50,300 | 2.5 | 67,100 | 3.3 |
| 1982 | 18,475 | 47,500 | 2.6 | 63,400 | 3.4 |
| 1981 | 16,504 | 43,800 | 2.7 | 58,500 | 3.5 |
| 1980 | 14,992 | 35,400 | 2.4 | 48,900 | 3.3 |
| 1979 | 13,798 | 28,600 | 2.1 | 41,300 | 3.0 |
| 1978 | 12,997 | 26,900 | 2.1 | 38,900 | 3.0 |
| 1977 | 11,858 | 25,500 | 2.2 | 36,800 | 3.1 |
| 1976 | 10,573 | 24,000 | 2.3 | 34,600 | 3.3 |
| 1975 | 9,260 | 24,000 | 2.6 | 34,600 | 3.7 |
| 1974 | 8,343 | 24,000 | 2.9 | 34,600 | 4.1 |
| 1973 | 7,759 | 18,000 | 2.3 | 26,000 | 3.4 |
| 1972 | 7,157 | 18,000 | 2.5 | 26,000 | 3.6 |
| 1971 | 6,593 | 18,000 | 2.7 | 26,000 | 3.9 |
| 1970 | 6,127 | 12,000 | 2.0 | 18,000 | 2.9 |
| 1969 | 5,716 | 12,000 | 2.1 | 18,000 | 3.1 |
| 1968 | 5,345 | 12,000 | 2.2 | 18,000 | 3.4 |
| 1967 | 5,008 | 12,000 | 2.4 | 18,000 | 3.6 |
| 1966 | 4,733 | 12,000 | 2.5 | 18,000 | 3.8 |
| 1965 | 4,498 | 12,000 | 2.7 | 18,000 | 4.0 |
| 1964 | 4,331 | 12,000 | 2.8 | 18,000 | 4.2 |
| 1963 | 4,189 | 12,000 | 2.9 | 18,000 | 4.3 |

These fluctuations and the related problem of parliamentary remuneration constantly having to catch up is caused in part by Parliament's attempts in the past decade to keep increases in the indemnity below the rate of increase in other wages. Thus from 1976 to 1981, during a period of high inflation, there was a 7% ceiling on increases to the indemnity. Today the Senate and House of Commons Act calls for the indemnity to be adjusted annually by 1% less than the lesser of the percentage change in the Consumer Price Index or the percentage change in the Industrial Composite. As a result, the indemnity has fallen steadily behind the cost of living during the 1980s.

**TABLE V**

**GROWTH IN MP INDEMNITIES AND IN THE CONSUMER PRICE INDEX (CPI)**

| YEAR | INDEMNITY | CHANGE | CPI * | CHANGE |
|---|---|---|---|---|
| 1981 | 43,800 | ---- | 94.6 | ----- |
| 1982 | 47,500 | 8.4% | 105.4 | 11.4% |
| 1983 | 50,300 | 5.9% | 114.1 | 8.3% |
| 1984 | 52,800 | 5.0% | 120.2 | 5.3% |
| 1985 | 54,600 | 3.4% | 124.6 | 3.7% |
| * All Items, January data. | | | | |

As Table V shows, in each year since 1981, MPs' salaries increased by less than the increase in the January Consumer Price Index. The problem is further compounded by the fact that each annual increase is based on the previous shortfall. Thus by January 1985, while the Consumer Price Index had increased by 31.7% over January 1981, the indemnity had increased by only 24.7%.

In recommending the change from indemnity to salary and the abolition of the tax-free expense allowance, the Commission considered tying the salaries of legislators to those of another group. This was done in the United Kingdom in 1983 when it was decided that Members' salaries would be tied to a level of the Civil Service following a catch-up period. While thinking along these lines, the Commission found it instructive to examine salaries in the Public Service. We found that, in January 1985, there were 2,188 public servants in the EX (Executive) category whose average salary was $65,649. The salary ranges of this category are presented in Table VI.

**TABLE VI**

**PUBLIC SERVICE SALARIES**
**EXECUTIVE CATEGORY - JANUARY 1985**

| EMPLOYEE CLASS | NO. OF EMPLOYEES | AVERAGE SALARY | SALARY RANGE |
|---|---|---|---|
| EX-1 | 776 | 60,011 | 53,210 - 62,530 |
| EX-2 | 634 | 64,103 | 58,050 - 68,300 |
| EX-3 | 497 | 69,549 | 63,000 - 74,050 |
| EX-4 | 204 | 76,241 | 68,870 - 80,970 |
| EX-5 | 77 | 82,241 | 75,100 - 88,350 |

We calculated the mid-point of the EX category to be $70,780. In making this examination, we noted that in February 1985, 27 senior officials of the House of Commons had salary ranges which go beyond the $54,600 currently paid to Members. Of those, 20 are actually paid more than the MP's salary of $54,600 and 4 are receiving more than the $72,800 combined total of

indemnity and expense allowance. There were also 120 people in the DM (Deputy Minister) category with a salary range of $81,890 to $114,260.

The Commission decided not to tie parliamentary salaries to a group in the Public Service. We found support for our decision in the argument put forward in 1974 by the Hon. Mitchell Sharp. He said in the House of Commons:

> We definitely rejected adjustments based upon salaries of civil servants since some conflict of interest might seem to be present when the government was negotiating the level of salaries for its own employees.

We concluded that it was preferable to link the salary of the legislator to the economy as a whole, thereby reflecting the earning capacity of Canadians at large in any given period of time. Such a basis for remuneration is easily comprehensible to the ordinary Canadian. The Commission also concluded that it would be appropriate to base parliamentary salaries on the average earnings of Canadians rather than on a measure of inflation. In this way any future increase or decrease in the salary we pay to legislators will reflect what people earn rather than what they can buy with their dollar as would be the case if MPs' salaries were tied to the Consumer Price Index.

The Commission next had to decide on the appropriate level at which to set the salaries of Members. The salary should reflect the demanding nature of the work in the House of Commons, in parliamentary committees and in the constituency. The Commission was conscious of the fact that the complex, sensitive role of the MP requires people of consider-

able ability, usually at a time in their lives when their earning capacity is at its greatest. These requirements and responsibilities create a working environment that demands long hours of work and strong commitment to vital questions of public policy.

The Commission has concluded that in light of all these considerations it is appropriate to base MPs' salaries on an index which reflects the earnings of Canadian workers. We have chosen the Average Annual Earnings as shown in Table IV. Given the executive nature of the job, and the heavy workload and irregular schedule involved, the Commission also concluded that MPs' salaries should be three times the Average Annual Earnings. The Commission, therefore, recommends that:

**ON JULY 1, 1985, THE ANNUAL SALARY OF MEMBERS OF PARLIAMENT BE SET AT $69,000.**
(Recommendation 3)

Having set the new level of MPs' salaries, the Commission addressed itself to the problem of future adjustments. We learned, however, that Statistics Canada was phasing out the Industrial Composite and was replacing it with the Industrial Aggregate. The Industrial Aggregate is also based on a survey of earnings but is considerably broader in scope. Virtually all firms, institutions and organizations of all sizes and representing both the public and private sectors are included in it. However, it excludes owners or partners of unincorporated businesses and professional practices, the self-employed and military personnel.

The Commission has been advised that three federal statutes and several pieces of provincial legislation currently use the Industrial Composite to

determine the escalation of certain salaries and payments. These laws will soon have to be amended. It is possible that they will in future be linked to the Industrial Aggregate.

This change in the presentation of data by Statistics Canada prevented the Commission from being able to recommend adjusting Members' salaries in future by using the same index upon which it based the above recommendation (i.e. the Industrial Composite). Instead, it is necessary to tie future adjustments to the new index (i.e. the Industrial Aggregate). Thus MPs will be given the same adjustment in their salaries as the average Canadian employee received in the previous year. The Commission recommends that:

> **ON JULY 1, 1986 AND ON EVERY JULY 1 THEREAFTER, THE SALARY OF MEMBERS OF PARLIAMENT BE INCREASED OR DECREASED BY THE PERCENTAGE CHANGE IN THE ANNUAL AVERAGE OF THE INDUSTRIAL AGGREGATE FOR THE PRECEDING CALENDAR YEAR.** (Recommendation 4)

## Salary Level for Senators

The Commission was aware of the considerable differences in the work of a Member of the House of Commons from that of a Senator. In considering this, the Commission was careful not to make a judgment on the relative importance of the two Houses of Parliament. We limited ourselves to considering the work performed by the members of each House.

Senators do not have responsibilities for time-consuming constituency work and suffer none of the stress and strain inherent therein. They have security of tenure until age 75 and do not undergo the

rigours of repeated election campaigns. They do not carry the same workload in Committees. The length of sittings in the Senate tends to be shorter. They also have fewer sitting days. The House of Commons calendar calls for 177 sitting days this year. The Senate usually sits much less. In fact, during the past seven years while the Commons sat 994 days, the Senate sat only 561 or 56.4%. Table VII shows the record.

**TABLE VII**

**PARLIAMENTARY SITTING DAYS**
**1978 - 1984**

| YEAR | HOUSE OF COMMONS | SENATE |
|---|---|---|
| 1978 | 160 | 99 |
| 1979 | 93 | 61 |
| 1980 | 117 | 74 |
| 1981 | 163 | 94 |
| 1982 | 154 | 95 |
| 1983 | 168 | 69 |
| 1984 | 139 | 69 |
| TOTAL | 994 | 561 |

Many Senators are engaged in outside occupations. Indeed, 58% of those responding to our questionnaire on this matter indicated they work outside of Parliament. Even though we accept that being a member of the Senate is a full-time job, it does not follow that there should be equality of salary. There are major differences in the job, as discussed above, and major differences in the portrait of the "average" Senator and the "average" Member of Parliament. Seventy per cent of Senators are over 60

years of age. Many are likely to have completed another career and to have moved beyond their peak earning years.

The important thing for the Commission has been to reach a valid conclusion about the level of salary to be paid to Senators. A good indicator of the different workloads of the two Houses is the relative number of sitting days. The Commission concludes from all the foregoing that this is a good yardstick which reflects generally on the workload of the two Houses. The Commission recommends that:

**THE SALARY FOR SENATORS BE SET AT 60% OF THE SALARY PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT.** (Recommendation 5)

It is not, however, the intention of the Commission to reduce the remuneration of Senators. The Commission recognizes that this would be unjust. We, therefore, recommend that:

**THE ANNUAL SALARY OF SENATORS BE MAINTAINED AT $54,600 UNTIL SUCH TIME AS IT IS EQUAL TO 60% OF THE SALARY PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT AND THEN BE ADJUSTED ANNUALLY TO MAINTAIN THE 60% RATIO.** (Recommendation 6)

## Special Salaries

Beyond the remuneration paid to all Members of Parliament and Senators, some also receive special salaries to compensate for additional responsibilities. As of January 1, 1985, these special salaries were as shown in Table VIII.

## TABLE VIII

### SPECIAL SALARIES - 1985
### HOUSE OF COMMONS (HOC) AND SENATE (SEN)

| SALARY | POSITION |
|---|---|
| 62,300 | Prime Minister * |
| 41,700 | Speaker (HOC)<br>Leader of the Government (SEN) *<br>Cabinet Ministers *<br>Leader of the Opposition (HOC) |
| 26,400 | Speaker (SEN) |
| 25,100 | Leader of Recognized Party (HOC) |
| 21,900 | Deputy Speaker (HOC) |
| 20,500 | Leader of the Opposition (SEN)<br>Opposition House Leader (HOC) |
| 12,800 | Deputy Leader of the Government (SEN) |
| 11,400 | Chief Government Whip (HOC)<br>Chief Opposition Whip (HOC) |
| 9,200 | Deputy Chair Committee of Whole (HOC)<br>Assistant Deputy Chair,<br>Committee of Whole (HOC)<br>Parliamentary Secretaries (HOC) |
| 8,800 | House Leader of Recognized Party (HOC) |
| 8,200 | Deputy Leader of the Opposition (SEN) |
| 6,600 | Government Whip (SEN)<br>Whip of Recognized Party (HOC)<br>Deputy Government Whip (HOC)<br>Deputy Opposition Whip (HOC) |
| 4,300 | Opposition Whip (SEN) |

* The amounts for these positions do not reflect the reductions announced by the Minister of Finance on November 8, 1984.

The McIsaac/Balcer report in 1980 noted that there was often a discrepancy in the special salaries paid to federal as opposed to provincial legislators. In a number of cases provincial premiers, ministers and others were paid considerably more than their federal counterparts. Following the McIsaac/Balcer recommendations, this anomaly has been corrected. The present Commission considers the special salaries now paid in accordance with the above table to be adequate. We conclude that they do not require further adjustment than that which will be provided in the Senate and House of Commons Act if the recommendations in this report are adopted.

However, there is one other area of concern about special salaries which the Commission considered. Chairpersons of Parliamentary Committees receive no special salary despite the additional workload. Both Commissioners have chaired Parliamentary Committees and are personally aware of the weight of the additional responsibilities involved. When the list of those who are paid special salaries is considered, it is difficult to understand why Committee chairpersons have been omitted. Similarly, we found that all provinces and territories provide for additional payments to Committee chairpersons. Our questionnaire revealed that 75% of respondents on this question favoured an additional payment to chairpersons. This Commission has concluded that failure to do so perpetuates a serious inequity.

Previous Commissions reached similar conclusions in examining this question. However, they were concerned that the difference in workload of different Committees made it undesirable to propose across-the-board compensation. This Commission has concluded that this cannot continue to be a barrier to adequate compensation for work performed. Parliament has the power to abolish or amalgamate under-worked Committees to give them an adequate range of responsibility. In

the meantime we are faced with the undeniable fact that some Committee chairpersons carry a very heavy load for which they receive no additional compensation. We, therefore, recommend that:

**CHAIRPERSONS OF PARLIAMENTARY COMMITTEES BE PAID AN ANNUAL SPECIAL SALARY OF $6,600.** (Recommendation 7)

## CHAPTER III - REIMBURSEMENT OF EXPENSES

In the preceding chapter we have dealt with the question of paying parliamentarians a proper salary. Now we have to deal with meeting the expenses which they incur. It is not our intention to have MPs and Senators unfairly burdened by having to subsidize the costs of doing their job. They should be reimbursed for their regular expenses -- these fall into three categories: living and accommodation in Ottawa; travel to and from Ottawa; and constituency related expenses.

### Living and Accommodation Expenses

No matter where their home may be, parliamentarians are required to present themselves in Ottawa for sittings of their respective Houses. Like other employees in the private or public sector, MPs and Senators should be reimbursed for the extra living and accommodation expenses incurred while working away from home.

Some members come to Ottawa and stay in hotels where the Government rate is up to $70 a night near Parliament Hill. Members who stay in hotels are faced with the added cost of eating out three times per day. Some members rent apartments on a year-round basis. Others share accommodation in an attempt to reduce their costs. Still others bring their families to Ottawa and rent or purchase a dwelling unit in addition to the residence they maintain back home.

The Commission regards these extra living and accommodation expenses in the same way as they do travelling expenses or constituency expenses and is of the view that members should be reimbursed accordingly. However, recognizing the variety of ways in which

parliamentarians house themselves in Ottawa, it would be administratively complicated to institute a system of accountability requiring receipts for meals, rent, taxes, etc. We, therefore, recommend that:

> **MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE PAID A PER DIEM LIVING AND ACCOMMODATION ALLOWANCE OF $100 FOR EACH DAY THEY ARE IN OTTAWA ATTENDING A SITTING OF THEIR RESPECTIVE HOUSES OR COMMITTEES.** (Recommendation 8)

Since the purpose of this allowance is to reimburse members for living and accommodation expenses incurred in being away from home, it is clear that there are some who should not be eligible to receive it.

Three Members of Parliament are provided with the free use of Government-owned houses as official residences. These three are the Prime Minister, the Leader of the Opposition, and the Speaker of the House of Commons. The provision of an official residence, if accepted, removes the need of these members to supply their own accommodation in Ottawa. The Commission, therefore, recommends that:

> **THE PER DIEM LIVING AND ACCOMMODATION ALLOWANCE NOT BE PAID TO THE PRIME MINISTER, THE LEADER OF HER MAJESTY'S LOYAL OPPOSITION OR THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS, IF THEY RESIDE IN AN OFFICIAL RESIDENCE.** (Recommendation 9)

The MPs for constituencies located within the National Captial Region do not maintain a second residence or meet the other out-of-pocket expenses

entailed in working away from home. These constituencies are Ottawa Centre, Nepean-Carleton, Ottawa West, Ottawa-Carleton, Ottawa-Vanier and Hull.

A number of other MPs represent constituencies which overlap the National Capital Region or lie close to it. These constituencies are Lanark-Renfrew-Carleton, Glengarry-Prescott-Russell, Stormont-Dundas, Leeds-Grenville, Gatineau, Pontiac-Gatineau-Labelle and Argenteuil. Depending on where their residences are actually located, Members for these constituencies may or may not be able to live in their normal home and commute to work on Parliament Hill. The Commission, therefore, recommends that:

> **THE MEMBERS OF PARLIAMENT FOR CONSTITUENCIES WHICH LIE WITHIN, OVERLAP OR LIE CLOSE TO THE NATIONAL CAPITAL REGION WHO COMMUTE DAILY TO PARLIAMENT HILL, NOT BE PAID THE PER DIEM LIVING AND ACCOMMODATION ALLOWANCE.** (Recommendation 10)

An analogous situation exists for some Senators. It is a constitutional requirement that Senators be residents of the province they represent. When first summoned to the Senate, Senators are required to declare their place of residence. Those whose residence is in the National Capital Region do not have to supply themselves with accommodation while attending meetings of the Senate. The Commission, therefore, recommends that:

> **SENATORS WHOSE DECLARED RESIDENCE IS WITHIN OR CLOSE TO THE NATIONAL CAPITAL REGION AND WHO COMMUTE DAILY TO PARLIAMENT HILL NOT BE PAID THE PER DIEM LIVING AND ACCOMMODATION ALLOWANCE.**
> (Recommendation 11)

A special situation exists for the Speaker of the Senate who is given a housing allowance of $3,000. This amount was set in 1920 and has remained unchanged. The Commission cannot understand why this allowance has not been increased or why no official residence has been provided. However, since the Speaker of the Senate will now be eligible for the per diem, this anomalous housing allowance will no longer be required. Therefore, the Commission recommends that:

**THE $3,000 HOUSING ALLOWANCE PAID TO THE SPEAKER OF THE SENATE BE ABOLISHED.** (Recommendation 12)

Finally, the Senate and House of Commons Act at present contains a provision in Section 37(1) for a reduction of $60 from each of the indemnity and expense allowance for every day beyond 21 on which a Member or Senator does not attend a sitting of their respective Houses. Since our recommendation is that the indemnity be abolished and replaced with a salary, and since a Member or Senator will only receive the per diem living and accommodation allowance for those days on which they actually attend a sitting, this provision is no longer necessary. The Commission, therefore, recommends that:

**THE PRESENT DEDUCTIONS FOR NON-ATTENDANCE BE ABOLISHED.** (Recommendation 13)

## Travel Expenses

Members of Parliament and Senators need to travel widely within Canada to do their job as parliamentarians. This has been recognized since 1903 when members were first allowed free rail travel. In recent years, members have been allotted 52 travel

points per year each of which is valid for a return trip between Ottawa and their constituency or residence. Of these, ten may be used to travel elsewhere in Canada.

The Commission is of the view that this system is outdated and unnecessarily cumbersome. It is too restrictive of the needs of Members and Senators. The number of trips provided may be adequate for those from the far eastern or western areas of the country, but it is not adequate for those from the major metropolitan regions of central Canada such as Toronto and Montreal. Some MPs are in demand in their ridings more than once a week and frequently run out of trips. The Commissioners, having been Members of Parliament, and therefore fully conversant with the amount of time that members must spend travelling, do not believe that they are likely to travel unnecessarily within Canada.

Members of Parliament have different travel requirements than Senators in that they must also travel within their constituencies. However, the Commission notes that provision is already made in the constituency budget for their intra-constituency travel. We, therefore, recommend that:

**SENATORS AND MEMBERS OF PARLIAMENT BE ALLOWED UNLIMITED TRAVEL WITHIN CANADA EXCEPT FOR MPS IN THEIR CONSTITUENCIES.**
(Recommendation 14)

At present, nine of the 52 travel points may be used for spouses to travel to and from Ottawa. Spouses of Senators and MPs often have responsibilities related to parliamentary life. It is important that they become familiar with the workings of Parliament and their presence is sometimes required at

official functions. Furthermore, public life puts family relationships under great stress which may be eased if the parliamentarians can maintain closer contact with their spouses. The Commission, therefore, recommends that:

> **MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE ALLOWED UNLIMITED TRAVEL FOR THEIR SPOUSE OR DESIGNATED PERSON BETWEEN OTTAWA AND THE CONSTITUENCY OR DESIGNATED RESIDENCE.** (Recommendation 15)

Under the existing system, three of the 52 travel points may be used by spouses to travel to other destinations in Canada. This is often inadequate. Also, some of the travel points allotted to spouses of MPs may be assigned for dependents or staff use to and from the constituency. The mobility of staff between Ottawa and the constituency can be beneficial to all concerned. But at present when this happens spouses lose travel privileges. The Commission, therefore, recommends that:

> **MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE ALLOWED SIX ADDITIONAL TRIPS FOR THEIR SPOUSE OR DESIGNATED PERSON TO TRAVEL ANYWHERE IN CANADA AND MPS BE ALLOWED FOUR ADDITIONAL TRIPS FOR DEPENDENTS OR STAFF TO TRAVEL BETWEEN THE CONSTITUENCY AND OTTAWA.** (Recommendation 16)

## Constituency Expenses for MPs

In this section the Commission will deal only with the constituency expenses of Members of Parliament. A number of Senators indicated to us that similar allowances should be made available to them.

The Commission neither concurs in this view nor demurs from it. Senators, too, should be given the tools which they need to do the job entrusted to them but as we have pointed out, their job does not carry with it responsibility for constituency work. The Senate's own Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has not seen fit to establish such allowances. Since the Senate has not found it appropriate to use its own authority to provide such services it is not the intention of this Commission to address the issue.

The principle is now well established that if MPs are to do the job required of them, they must be supplied with the support services to make this possible. Slowly at first, and then more quickly, in the 1970s the new role of Members of Parliament was recognized by the provision of allowances for staff, constituency travel and offices. The case has been made for these allowances and has been generally accepted. This Commission does not feel that there is any need to restate the arguments. However, there is a need to restructure the allowances in order to provide individual Members of Parliament with the flexibility needed to do their job for the benefit of their constituents.

Because the allowances for these purposes grew in response to perceived needs over a period of time, they now consist of a series of programs with proscribed limits. The Commission is convinced that a new direction needs to be taken. Amalgamation of the allowances would permit individual members to decide on the priorities that should govern their expenditure in the constituency and in Ottawa. Funding should cease to be a compilation of fragmented allowances which have grown into being bit by bit. The constituency office should instead be recognized as an integral and fundamental part of Parliament's responsibilities to the Canadian electorate, bearing in mind the individuality of each constituency and the part that

each Member has to play in meeting that responsibility.

Under the present regime the MP operates with four separate and distinct budgets. The Principal Budget, which is used for staff salaries, is at present $94,200. This budget is exclusively for staff salaries and except for a minimum of $18,800 reserved for constituency staff, the Member has flexibility in determining how to allocate the funds. The Constituency Operating Allowance, currently $10,650, is used to cover the cost of renting, equipping and maintaining a constituency office.

A third allowance is provided to cover a Member's cost of travel within the constituency. The amount of this Constituency Travel Allowance varies depending on the classification of the riding. For "urban ridings" it is $1,180; for "urban-rural" ridings of less than 25,000 square kilometres it is $3,540; and for "urban-rural" of more than 25,000 square kilometres and "rural and urban-rural" it is $5,900. The fourth and smallest allowance is for office equipment. Newly elected MPs are allowed $2,000 during their first parliament for furnishing and equipping their constituency office. Returning MPs are allowed $1,000 per parliament.

The major problem with these allowances is their inflexibility. For example, the MPs who wish to spend more on travel within the constituency and less on office accommodation or staff, do not have freedom to do so even though, in their judgment, that would enable them to better serve their constituents. Our questionnaire revealed that 65% of current Members responding expected to exceed their Constituency Operating Allowance and 50% expected to exceed their Constituency Travel Allowance.

To correct this situation, the Commission recommends that:

> **THE PRINCIPAL BUDGET, CONSTITUENCY OPERATING ALLOWANCE, CONSTITUENCY TRAVEL ALLOWANCE AND OFFICE EQUIPMENT ALLOWANCE BE REPLACED BY A GLOBAL BUDGET.**
> (Recommendation 17)

The four allowances that would be replaced by the recommended Global Budget at present total from $106,030 to $110,750 per annum plus $1,000 or $2,000 per parliament. These amounts have been determined by the Management and Members' Services Committee of the House and are revised annually by that Committee. Given this structure, the Commission has concluded that, for the most part, it need not deal with the adequacy of the amount.

The proposed Global Budget, reflecting as it does the current Constituency Travel Allowance, has a built in variable to compensate for the different needs that are inherent in travelling, for example, in an urban riding as compared to a rural riding. However, there is still a major inequity for those members whose constituencies vary greatly from the norm, either in terms of population or in terms of geography.

Based on the 1981 census, the average population of Canada's 282 constituencies is 86,323. Yet some constituencies are very much larger. For example, Calgary East in Alberta has a population of 155,450 and, in Ontario, York-Scarborough has 207,803. In all, 66 constituencies have populations of over 100,000.

Similarly, some vary greatly from the mean in terms of geography. The three northern ridings of Yukon, Western Arctic and Nunatsiaq come immediately to mind. But there are others such as Grand Falls-White Bay-Labrador in Newfoundland, Abitibi in Quebec and Churchill in Manitoba. In all, 69 constituencies have areas of over 10,000 square kilometres and 15 have over 150,000 square kilometres.

If the MPs for these "jumbo" constituencies are to give their constituents adequate service, then special provisions must be made for additional staff, office accommodation etc. Our questionnaire revealed that most MPs responding agreed with this position. The definition of which constituencies qualify for this allowance and the variable scale at which the allowances should be set is properly the task of the Management and Members' Services Committee. How the actual allowances should be spent, however, is a matter for the individual Member to decide. The Commission, therefore, recommends that:

> **THE MANAGEMENT AND MEMBERS' SERVICES COMMITTEE ESTABLISH A LIST OF LARGE CONSTITUENCIES WHICH, BECAUSE OF POPULATION OR GEOGRAPHY, SHOULD RECEIVE A SUPPLEMENT TO THE GLOBAL BUDGET AND THAT THE COMMITTEE ESTABLISH A VARIABLE SCALE FOR SUCH SUPPLEMENTS.** (Recommendation 18)

Since reaching this conclusion, the Commission has learned that the Management and Members' Services Committee has adopted a similar position. It has made unanimous recommendations on this subject to the Speaker of the House of Commons. This Commission has reviewed the recommendations of the Committee and finds them generally to be in accord with our conclusions.

There remains a need to make provision for the incidental expenses which a Member incurs within the constituency that do not lend themselves to accountability. These might include the cost of attending country fairs, going to community events and making small donations. The Commission is of the view that an allowance must be provided to defray these incidental expenses which cannot be substantiated by individual chits. The Commission, therefore, recommends that:

**A PER DIEM CONSTITUENCY ALLOWANCE OF $25 BE PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT FOR EACH DAY THEY SPEND IN THEIR CONSTITUENCY WHILE THE HOUSE OF COMMONS IS NOT SITTING.**
(Recommendation 19)

## Disclosure

At present the Public Accounts of Canada publishes annually the salary, expense allowance and travel expenses of each MP and Senator. The Commission notes that the Management and Members' Services Committee has recommended that expenditures under the Principal Budget, the Constituency Operating Allowance and the Intra-Constituency Travel Allowance be subject to full disclosure by the Speaker through the tabling in the House of Commons of a quarterly report. The Commission favours this disclosure and wishes to extend it to include the other amounts discussed in this chapter. The Commission, therefore, recommends that:

**ALL PAYMENTS TO OR FOR THE ACCOUNT OF MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE DISCLOSED REGULARLY IN PARLIAMENT.**
(Recommendation 20)

## CHAPTER IV - THE PARLIAMENTARIAN AFTER POLITICS

It remains for the Commission to deal with the situation that MPs and Senators face after they leave Parliament. Our consideration of this aspect of parliamentary life falls under two headings: pensions and severance pay. Pensions are of concern to both Members of Parliament and Senators. Severance pay, however, concerns only MPs. Senators, with the security of tenure which they enjoy, have no need to receive severance pay when they leave the Senate.

### Pensions

In considering the matter of pensions for MPs and Senators, the Commission felt constrained by the terms of the statement by the Hon. Michael Wilson, Minister of Finance, on November 8, 1984. He said in the House:

> The government will propose the establishment of a parliamentary committee to study two issues of concern. The current system of pensions for Members of Parliament warrants review. It is more generous than most plans in the private sector. Some differences may be appropriate because Members are forced to temporarily abandon their normal careers, but careful scrutiny of all the features of the current system is justified.
>
> A second matter which the committee will be asked to study is the issue of multiple sources of compensation for those who retire with a federal pension and subsequently are re-employed in the federal public sector. Included in this group are Members of Parliament, judges, public servants, members of the

armed forces and the Royal Canadian Mounted Police and employees of Crown corporations. The present situation is very complex and raises questions of equity which should be examined.

The Commission also felt constrained by the terms of the Order-in-Council under which it was appointed. The Order-in-Council states that the Commission is to "inquire into the adequacy of ... allowances payable to members of the Senate and House of Commons...." This could be interpreted as meaning that, since pensions are paid to former members, they are beyond the purview of this Commission. Since the Hales and McIsaac/Balcer Commissions felt a similar constraint, it would be wise if this matter were clarified for future Commissions. Because of these constraints, we have not dealt as thoroughly with pensions as may be warranted. However, there are some limited observations and conclusions which we have reached and upon which we are making recommendations.

At present, Members of Parliament contribute 11% of their indemnity to their pension plan. This is considerably higher than the rate called for under most other plans in the public and private sectors. In return, benefits accumulate at a more rapid rate than under other plans. For each year of service in Parliament, MPs earn a pension of 5% of the indemnity to a maximum of 75% after 15 years. Senators pay 7% and accumulate benefits at an annual rate of 3% to a maximum of 75% after 25 years. Contributors from either House who have less than six years in Parliament are not eligible to receive a pension, but their contributions with interest are refunded when they leave. Contributors who are eligible for a pension receive it immediately upon ceasing to be a Member or Senator. The pension so received is fixed until the recipient reaches the age of 60. At that time the pension is adjusted for inflation and, thereafter, is indexed. There are also certain survivor benefits.

These differ for MPs and Senators. Surviving spouses of MPs receive 60% of the pension compared to 50% for surviving spouses of Senators.

The Commission concludes that the current provisions for Senate pensions are inequitable compared to those for the Commons. A Bill to improve Senate pensions was introduced in the last Parliament but was not passed by the time of dissolution and has not been reintroduced. We, therefore, recommend that:

**THE BILL TO IMPROVE SENATE PENSIONS BE REINTRODUCED.** (Recommendation 21)

In examining the MPs' pension plan, we observed that parliamentary pensions are more generous than other plans in the public and private sectors in that benefits accumulate more rapidly. However, given the higher contributions and the fact that a parliamentary career interrupts another career and is consequently disruptive of normal retirement planning, we consider the rapid accumulation of benefits a necessary factor. At the same time we are not of the view that parliamentary pensions need to be markedly different from other plans in regard to when pensions become payable. There has been considerable public criticism of the fact that pensions become payable immediately upon leaving Parliament, no matter what age the recipient might be. If our recommendation later in this chapter concerning the extension of severance pay is adopted, the need for immediate pensions will be eliminated. We, therefore, recommend that:

**ENTITLEMENT TO PARLIAMENTARY PENSIONS BE DEFERRED UNTIL AGE 55 EXCEPT IN CASES OF DEATH OR DISABLEMENT.**
(Recommendation 22)

The present pension provisions are a recent development in parliamentary life. As a result, there are cases of serious deficiency in the pensions of former MPs and Senators who left Parliament prior to the introduction of the present system. We heard of this inequity from a number of sources. There are 106 former MPs, 2 former Senators and 38 surviving spouses receiving pensions of less than $5,000 per year. Clearly, serious hardship may exist. We, therefore, recommend that:

**THE PARLIAMENTARY COMMITTEE TO STUDY PENSIONS ANNOUNCED BY THE MINISTER OF FINANCE BE ASKED TO INVESTIGATE PENSION HARDSHIP CASES.** (Recommendation 23)

## Severance Pay

Until 1980 there was no provision for severance pay. It arose out of the recommendations of the Hales and the McIsaac/Balcer commissions. Severance pay only applies to Members of Parliament who are not entitled to receive a pension because they do not meet the minimum requirement of six years' service. Unpensioned Members receive the equivalent of six months' indemnity if they fail for any reason to return to the House of Commons after an election. This applies provided they were still Members at the time of dissolution.

In considering the question of severance pay a number of factors need to be borne in mind. One of these is the clear dependence which Members of Parliament have on their indemnity or salary. As mentioned earlier in this report, our questionnaire revealed that while 58% of Members need additional income to live in their usual manner, 82% do not work outside Parliament. In a related question, our respondents revealed an interesting divergence between

Members and former Members. When we asked Members "Could you return to your former position if you left Parliament?" 49% answered that they could. However, when we asked former Members whether they had returned to their former positions, only 19% said that they had. The Commission has no data on the extent to which this failure to return to former positions was a matter of choice. We suspect, however, that a number of former Members found that they could not do so after their parliamentary sojourn.

The second factor that should be considered in relation to severance pay is the length of service of MPs. Of the Members who did not return after the last election, 58 received severance pay because they had less than the six years' service required to be eligible for a pension. At the beginning of the present Parliament nearly half of the Members were elected for the first time. When this Parliament ends, none of these 139 new Members will be eligible for a pension.

Those who do not return to Parliament will need severance pay to facilitate their transition back to private life. The Commission is convinced that the principle of severance pay, which is established, should be continued. Indeed we believe that, in conjunction with our recommendation for a minimum age on pension entitlement, the provision of severance pay should be extended to reflect the length of Members' service. The longer a person is away from regular employment serving in Parliament the more difficult it is to return to private life. We, therefore, recommend that:

**MEMBERS OF PARLIAMENT BE GIVEN SEVERANCE OF ONE MONTH'S SALARY FOR EACH YEAR OF SERVICE WITH A MINIMUM OF 6 MONTHS AND A MAXIMUM OF 24 MONTHS.** (Recommendation 24)

Furthermore, since the purpose of severance pay is to ease the former Member's transition back to ordinary working life, we do not think that this payment should be in a lump sum. Lump sum payments can be subject to heavy taxation. They can also be disruptive to a person's lifestyle. Clearly, severance payments should not be made to a former Member who is in receipt of a parliamentary pension. Nor should payments be continued for any former MP who receives an appointment from or finds employment with the federal government. We, therefore, recommend that:

**SEVERANCE BE PAID IN EQUAL MONTHLY INSTALMENTS PROVIDED THAT IF THE RECIPIENT BECOMES ENTITLED TO A PARLIAMENTARY PENSION OR ACCEPTS A POSITION PAID FROM THE CONSOLIDATED REVENUE FUND THE SEVERANCE PAYMENTS SHALL CEASE.** (Recommendation 25)

## APPENDIX 'A' - LIST OF RECOMMENDATIONS

1. THE ANNUAL INDEMNITY FOR MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE ABOLISHED AND BE REPLACED BY APPROPRIATE ANNUAL SALARIES.

2. THE TAX-FREE EXPENSE ALLOWANCE PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE ABOLISHED.

3. ON JULY 1, 1985, THE ANNUAL SALARY OF MEMBERS OF PARLIAMENT BE SET AT $69,000.

4. ON JULY 1, 1986 AND ON EVERY JULY 1 THEREAFTER, THE SALARY OF MEMBERS OF PARLIAMENT BE INCREASED OR DECREASED BY THE PERCENTAGE CHANGE IN THE ANNUAL AVERAGE OF THE INDUSTRIAL AGGREGATE FOR THE PRECEDING CALENDAR YEAR.

5. THE SALARY FOR SENATORS BE SET AT 60% OF THE SALARY PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT.

6. THE ANNUAL SALARY OF SENATORS BE MAINTAINED AT $54,600 UNTIL SUCH TIME AS IT IS EQUAL TO 60% OF THE SALARY PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT AND THEN BE ADJUSTED ANNUALLY TO MAINTAIN THE 60% RATIO.

7. CHAIRPERSONS OF PARLIAMENTARY COMMITTEES BE PAID AN ANNUAL SPECIAL SALARY OF $6,600.

8. MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE PAID A PER DIEM LIVING AND ACCOMMODATION ALLOWANCE OF $100 FOR EACH DAY THEY ARE IN OTTAWA ATTENDING A SITTING OF THEIR RESPECTIVE HOUSES OR COMMITTEES.

9. THE PER DIEM LIVING AND ACCOMMODATION ALLOWANCE NOT BE PAID TO THE PRIME MINISTER, THE LEADER OF HER MAJESTY'S LOYAL OPPOSITION OR THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS, IF THEY RESIDE IN AN OFFICIAL RESIDENCE.

10. THE MEMBERS OF PARLIAMENT FOR CONSTITUENCIES WHICH LIE WITHIN, OVERLAP OR LIE CLOSE TO THE NATIONAL CAPITAL REGION WHO COMMUTE DAILY TO PARLIAMENT HILL, NOT BE PAID THE PER DIEM LIVING AND ACCOMMODATION ALLOWANCE.

11. SENATORS WHOSE DECLARED RESIDENCE IS WITHIN OR CLOSE TO THE NATIONAL CAPITAL REGION AND WHO COMMUTE DAILY TO PARLIAMENT HILL NOT BE PAID THE PER DIEM LIVING AND ACCOMMODATION ALLOWANCE.

12. THE $3,000 HOUSING ALLOWANCE PAID TO THE SPEAKER OF THE SENATE BE ABOLISHED.

13. THE PRESENT DEDUCTIONS FOR NON-ATTENDANCE BE ABOLISHED.

14. SENATORS AND MEMBERS OF PARLIAMENT BE ALLOWED UNLIMITED TRAVEL WITHIN CANADA EXCEPT FOR MPS IN THEIR CONSTITUENCIES.

15. MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE ALLOWED UNLIMITED TRAVEL FOR THEIR SPOUSE OR DESIGNATED PERSON BETWEEN OTTAWA AND THE CONSTITUENCY OR DESIGNATED RESIDENCE.

16. MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE ALLOWED SIX ADDITIONAL TRIPS FOR THEIR SPOUSE OR DESIGNATED PERSON TO TRAVEL ANYWHERE IN CANADA AND MPS BE ALLOWED FOUR ADDITIONAL TRIPS FOR DEPENDENTS OR STAFF TO TRAVEL BETWEEN THE CONSTITUENCY AND OTTAWA.

17. THE PRINCIPAL BUDGET, CONSTITUENCY OPERATING ALLOWANCE, CONSTITUENCY TRAVEL ALLOWANCE AND OFFICE EQUIPMENT ALLOWANCE BE REPLACED BY A GLOBAL BUDGET.

18. THE MANAGEMENT AND MEMBERS' SERVICES COMMITTEE ESTABLISH A LIST OF LARGE CONSTITUENCIES WHICH, BECAUSE OF POPULATION OR GEOGRAPHY, SHOULD RECEIVE A SUPPLEMENT TO THE GLOBAL BUDGET AND THAT THE COMMITTEE ESTABLISH A VARIABLE SCALE FOR SUCH SUPPLEMENTS.

19. A PER DIEM CONSTITUENCY ALLOWANCE OF $25 BE PAID TO MEMBERS OF PARLIAMENT FOR EACH DAY THEY SPEND IN THEIR CONSTITUENCY WHILE THE HOUSE OF COMMONS IS NOT SITTING.

20. ALL PAYMENTS TO OR FOR THE ACCOUNT OF MEMBERS OF PARLIAMENT AND SENATORS BE DISCLOSED REGULARLY IN PARLIAMENT.

21. THE BILL TO IMPROVE SENATE PENSIONS BE REINTRODUCED.

22. ENTITLEMENT TO PARLIAMENTARY PENSIONS BE DEFERRED UNTIL AGE 55 EXCEPT IN CASES OF DEATH OR DISABLEMENT.

23. THE PARLIAMENTARY COMMITTEE TO STUDY PENSIONS ANNOUNCED BY THE MINISTER OF FINANCE BE ASKED TO INVESTIGATE PENSION HARDSHIP CASES.

24. MEMBERS OF PARLIAMENT BE GIVEN SEVERANCE OF ONE MONTH'S SALARY FOR EACH YEAR OF SERVICE WITH A MINIMUM OF 6 MONTHS AND A MAXIMUM OF 24 MONTHS.

25. SEVERANCE BE PAID IN EQUAL MONTHLY INSTALMENTS PROVIDED THAT IF THE RECIPIENT BECOMES ENTITLED TO A PARLIAMENTARY PENSION OR ACCEPTS A POSITION PAID FROM THE CONSOLIDATED REVENUE FUND THE SEVERANCE PAYMENTS SHALL CEASE.

## APPENDIX 'B' - NOTICE OF INQUIRY

# Notice of Inquiry

Pursuant to the Senate and House of Commons Act, a Commission has been established to review the salaries and allowances of Senators and Members of Parliament. The Commission invites written representations from interested individuals and organizations on this subject.

Correspondence should be submitted before February 4th, 1985, and addressed to:

**Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators**
**P.O. Box 1993 — Station "B"**
**Ottawa, Canada**
**K1P 5R5**

William H. Clarke, F.C.A., Chairman
Coline Campbell, LL.B., Commissioner

Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators

Commission chargée d'étudier les traitements des députés et des sénateurs

# Rapport de la Commission chargée d'étudier les traitements des députés et des sénateurs

Commissaires: **William H. Clarke, F.C.A.** Président
**Coline Campbell, LL.B.**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. CP32-45/1985

ISBN 0-662-53730-0

Commission to Review
Salaries of Members of
Parliament and Senators

CANADA

Commission chargée d'étudier
les traitements des députés
et des sénateurs

*Commissioners / Commissaires*
WILLIAM H. CLARKE, F.C.A. Chairman / President
COLINE CAMPBELL, LL.B

À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE,

À titre de commissaires constitués en commission conformément aux dispositions du décret C.P. 1984-3417 du 25 octobre 1984 pour faire des recommandations sur la pertinence des variations annuelles des indemnités de session et autres à verser aux sénateurs et aux députés,

NOUS AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER À VOTRE EXCELLENCE LE RAPPORT QUE VOICI

W.H. Clarke

William H. Clarke

Coline Campbell

P.O. Box / C.P. 1993, Station / Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 5R5
(613) 992-5381

## TABLE DES MATIÈRES


Lettre d'envoi

Sommaire des recommandations

**Introduction** 1

Chapitre I **Le rôle du député et du sénateur** 5
- Historique de la rémunération et des allocations
- Les députés au second siècle du Canada
- Les sénateurs au second siècle du Canada
- Rémunération et avantages actuels

Chapitre II **La rémunération des parlementaires** 17
- Taux de rémunération des députés
- Taux de rémunération des sénateurs
- Rémunérations spéciales

Chapitre III **Remboursement des dépenses** 35
- Frais de séjour
- Frais de déplacement
- Dépenses de circonscription pour les députés
- Divulgation

Chapitre IV **Les parlementaires après l'expiration de leur mandat** 47
- Prestations de retraite
- Compensation de départ

Annexe A - Recommandations 55

Annexe B - Avis d'enquête 59

## SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

**CHAPITRE II**

Abolir l'indemnité et l'allocation de dépenses non imposable, et établir un nouveau taux de rémunération de 69 000 $ pour les députés et de 54 600 $ pour les sénateurs.
**(Recommandations 1, 2, 3, 5, 6)**

Établir une nouvelle formule de rajustement annuel.
**(Recommandations 4, 6)**

Établir une rémunération spéciale de 6 000 $ pour les présidents de comité.
**(Recommandation 7)**

**CHAPITRE III**

Accorder une indemnité de séjour (repas et logement) de 100 $ par jour pour ceux qui ne voyagent pas matin et soir pour se rendre au travail, pendant qu'ils sont à Ottawa.
**(Recommandations 8 à 13)**

Accorder un plus grand nombre de points de voyage pour les députés, les sénateurs, leur conjoint et leur personnel.
**(Recommandations 14, 15, 16)**

Accorder aux députés un budget global pour leur donner plus de liberté et de flexibilité, et établir une allocation quotidienne pour les dépenses de circonscription et des suppléments pour les circonscriptions "géantes".
**(Recommandations 17, 18, 19)**

Exiger la divulgation de tous les versements faits aux parlementaires.
**(Recommandation 20)**

**CHAPITRE IV**

Reporter le droit aux prestations de retraite et étendre la période de versement des compensations de départ.
**(Recommandations 21 à 25)**

# INTRODUCTION

Les modifications apportées en 1976 à la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes exigent qu'après chaque élection générale, un examen des indemnités et allocations versées aux députés et aux Sénateurs soit effectué. La présente Commission, qui est la troisième ainsi constituée depuis 1976, a été mise sur pied à la suite de l'élection générale du 4 septembre 1984. La nomination et le mandat de la Commission ont été établis par le décret C.P. 1984-3417 du 25 octobre 1984. En voici le libellé:

Sur avis conforme du Premier ministre et du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et en vertu du paragraphe 34(7) de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de nommer par les présentes M. William Hillary Clarke de Vancouver (Colombie-Britannique) et M^lle^ Coline Campbell de Digby (Nouvelle-Écosse), à titre de commissaires chargés d'étudier dans quelle mesure les variations annuelles des indemnités de session payables aux députés et sénateurs se révèlent satisfaisantes et de lui présenter leur rapport, avec les recommandations qu'ils estiment appropriées, dans les six mois suivants.

Il plaît en outre à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner:

1. que la Commission s'appelle Commission d'enquête sur les traitements des députés et sénateurs;
2. que la Commmission puisse retenir les services des employés de soutien et autres dont elle a besoin pour remplir son mandat, et ce, selon des taux de rémunération et d'indemnisation approuvés par le Conseil du Trésor;
3. que la Commission reçoive les services administratifs et autres du Bureau du Conseil privé pour obtenir les locaux et les installations lui permettant de poursuivre son travail;
4. que le Bureau du Conseil privé fournisse des services financiers à la Commission;
5. que M. William Hillary Clarke soit président de la Commission; et
6. que soient déposés auprès de l'Archiviste fédéral les documents et dossiers de la Commission, et ce, dès qu'on peut raisonnablement l'espérer après la fin des travaux de celle-ci.

La Commission a commencé ses travaux par un examen des rapports des deux commissions précédentes constituées en vertu de la Loi actuelle: la Commission Hales qui a suivi l'élection de 1979 et la Commission McIsaac/Balcer qui a suivi l'élection de 1980. Elle a également examiné le rapport déposé en 1970 par la Commission consultative des indemnités et dépenses parlementaires qui était dirigée par M. T.N. Beaupré et le rapport déposé en 1976 par la Commission consultative des locaux parlementaires qui était présidée par M. D.C. Abbott.

Pour permettre à la population de participer à ses travaux, la Commission a publié une annonce dans 27 quotidiens des principaux centres urbains du Canada, et dans deux hebdomadaires qui paraissent dans les régions du Nord. Les particuliers et les organismes intéressés par la question étaient invités à soumettre des mémoires. L'Avis d'enquête que contenait l'annonce est reproduit à l'Annexe B de ce rapport. Néanmoins, la Commission tient à attirer l'attention sur le faible et décevant taux de participation du public. Elle est, cependant, reconnaissante aux 34 participants et elle désire les remercier de leur effort.

La Commission avait préparé trois questionnaires, qui ont été envoyés aux députés actuels de la Chambre des communes et aux sénateurs ainsi qu'aux députés de la 32$^{e}$ législature qui ne sont pas revenus pour la 33$^{e}$ législature. En tout, plus de 500 questionnaires ont été envoyés. La participation des députés et des sénateurs a été beaucoup plus encourageante que celle du public. Au fait, 389 questionnaires ont été retournés: 245 par des députés (un taux de participation de 87 p. cent); 71 par des sénateurs (un taux de participation de 70 p. cent); et 73 par d'anciens députés (un taux de participation de 54 p. cent). Nombre de participants ont également retourné avec leur questionnaire de longues observations que la Commission a trouvées des plus utiles et elle désire les en remercier.

Les commissaires ont témoigné devant le Comité du Sénat sur la régie intérieure, les budgets et l'administration et le Comité permanent de la Chambre des communes sur la gestion et les services aux députés. Les commissaires ont également rencontré les whips de tous les partis des deux Chambres, d'autres sénateurs ainsi que d'actuels et d'anciens députés.

L'Orateur de la Chambre des communes et le Président du Sénat se sont montrés extrêmement obligeants et ont collaboré entièrement avec la Commission, ce qui a rendu son travail beaucoup plus facile. L'administrateur de la Chambre des communes a aussi donné généreusement de son temps à la Commission, tout comme le directeur de l'Administration et du personnel du Sénat. Ils lui ont fourni des renseignements et des données très utiles pour examiner la structure actuelle de la rémunération et des allocations versées aux parlementaires canadiens.

Nous avons aussi eu la chance de consulter l'ouvrage de Robert Fleming et de Thomas Mitchinson intitulé Canadian Legislatures: The 1984 Comparative Study. Cette publication annuelle est une compilation de données utiles et instructives sur les divers corps législatifs canadiens.

Nous avons aussi examiné la situation actuelle et l'évolution récente en ce domaine au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Même si les différences entre les pays ne permettent pas d'adopter un système uniforme de rémunération pour les législateurs, cet examen s'est avéré instructif et il nous a permis de constater des parallèles et des différences. En particulier, nous avons trouvé très éclairants les rapports récents de commissions similaires à celle-ci, au Royaume-Uni et en Australie.

La Commission est redevable à un certain nombre de particuliers et d'établissements. Elle désire notamment remercier les responsables de:

La Fédération canadienne des municipalités
La Bibliothèque du Parlement
Le Bureau du Directeur général des élections
Le Bureau de recherches sur les traitements de la Commission des relations de travail de la Fonction publique
Le Bureau du Conseil privé
Approvisionnements et Services Canada
Statistique Canada
Les Hauts-Commissariats de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande
L'Ambassade des États-Unis d'Amérique

La Commission tient aussi à remercier tout particulièrement son personnel et ses rédacteurs.

## CHAPITRE I - LE RÔLE DU DÉPUTÉ ET DU SÉNATEUR

Il y a moins d'une génération, un membre du premier Parlement du Canada qui serait revenu à Ottawa pour visiter la Colline parlementaire y aurait remarqué quelques différences par rapport à l'institution qu'il avait fréquentée en 1867. Toutefois, il aurait constaté beaucoup de points communs avec les députés de cette époque éloignée. Ceux-ci faisaient plus ou moins le même travail que lui, il y a 100 ans. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le parlementaire de l'époque de la Confédération se reconnaîtrait difficilement dans le rôle du député actuel.

Au siècle dernier, le parlementaire exerçait ses fonctions à temps partiel. Il venait dans la Capitale pour y passer quelques mois chaque année et il était censé vaquer à ses occupations normales lorsqu'il retournait chez lui. Le parlementaire était probablement un homme d'affaires ou c'était un homme qui exerçait une profession libérale, ce qui lui permettait de prendre congé pour s'occuper des affaires politiques. Aujourd'hui, la grande majorité de ceux qui ont répondu à notre questionnaire considèrent qu'être parlementaire, c'est occuper un emploi à plein temps. À l'époque, une session parlementaire pouvait durer jusqu'à 50 jours. Aujourd'hui, elle peut s'étendre jusqu'à plus de 12 mois et le calendrier parlementaire actuel prévoit 177 jours de session.

Ce n'est pas seulement au niveau de la charge de travail accrue et des sessions parlementaires plus longues que le député de l'époque de la Confédération trouverait une différence entre lui et ses homologues contemporains. Jusqu'à 1903, les députés recevaient le remboursement d'un voyage aller-retour à Ottawa par session. Aujourd'hui, les parlementaires ont droit à un voyage aller-retour par semaine. En 1867, il suffisait de leur payer une indemnité pour compenser la perte de revenu subie pendant leur séjour à Ottawa,

pour deux ou trois mois par année. Aujourd'hui, les parlementaires ont besoin d'une rémunération satisfaisante pour le travail qu'ils font, si nous voulons éviter que le Parlement ne devienne un haut-lieu de riches.

Comme par le passé, les députés et les sénateurs continuent de remplir leur fonction principale: celle de législateurs. C'est la fonction qui est la plus en vue pour le public. En plus d'assister aux séances parlementaires à Ottawa, les députés participent à des douzaines de comités permanents, de comités mixtes et de comités spéciaux. Beaucoup sont membres de plusieurs de ces comités en même temps. Certains comités de la Chambre et leurs sous-comités se sont réunis plus de 200 fois au cours du 32e Parlement (deux d'entre eux, plus de 350 fois). Les parlementaires peuvent également être absents du Canada pour diverses périodes, afin de participer avec des délégations officielles à des missions à l'étranger.

En plus des fonctions que nous venons de mentionner, les députés deviennent de véritables ombudsmen pour leurs électeurs (parfois jusqu'à 207 803 personnes), afin de les aider à surmonter des myriades de problèmes, dans leurs rapports avec les bureaucraties monstres des gouvernements modernes. Voilà bel et bien un emploi à plein temps, et combien exigeant. Pour être à la hauteur de la situation dans cette ère de l'électronique, les députés doivent acquérir de très grandes qualités de communicateurs. Il leur faut aussi des aptitudes de gestionnaires pour utiliser efficacement les bureaux dont ils disposent à Ottawa et dans leur circonscription, le personnel de quatre personnes ou plus qu'ils doivent diriger et le budget de plus de 100 000 $ qu'ils doivent administrer. Ajoutons à tout cela les centaines d'obligations publiques, politiques et sociales et il est facile de voir pourquoi beaucoup de députés en arrivent à travailler jusqu'à 14 heures par jour et sept jours par semaine.

De toute évidence, le député d'aujourd'hui occupe un emploi à plein temps, et des plus exigeants. En outre, plus de la moitié de ceux qui ont répondu à notre questionnaire disent qu'ils sont obligés d'ajouter à leur rémunération de parlementaire afin de vivre selon leur niveau habituel. Toutefois, moins d'un cinquième d'entre eux affirment qu'ils ont un travail à l'extérieur du Parlement. L'époque du député à temps partiel est révolue.

Par contre, le rôle du sénateur n'a pas beaucoup changé. Le Sénat demeure, comme il l'a toujours été, la "Chambre de la réflexion sereine". Les sénateurs n'ont jamais eu de compte à rendre aux électeurs et, en conséquence, ils n'ont jamais eu à porter le fardeau additionnel inhérent au rôle accru des députés.

## Historique de la rémunération et des allocations

Pour compenser la perte de revenu subie par le parlementaire de l'époque de la Confédération, alors qu'il devait être à Ottawa pour une couple de mois par année, une indemnité de 600 $ par session lui était versée. Même si les sessions avaient tendance à se dérouler une fois par année, il y a eu des occasions où deux sessions complètes ont été tenues dans une période d'un an, par exemple, en 1873 et en 1914. Les députés (tous étaient des hommes à l'époque) avaient aussi droit à une indemnité de 0,062 $ le kilomètre, à titre de remboursement des frais de déplacement entre leur domicile et Ottawa, une fois par session. Ils ne recevaient aucune autre allocation.

Au fil des ans, lorsque des augmentations étaient accordées, c'était également sous forme "d'indemnité sessionnelle". En 1873, celle-ci a été portée à 1 000 $. Avec les rajustements effectués en 1901 et

en 1905, cette somme est passée à 2 500 $, puis elle est restée la même pendant 15 autres années, soit jusqu'en 1920, alors qu'elle est montée à 4 000 $. Un quart de siècle plus tard, bien que cette indemnité n'ait pas été rajustée, une autre indemnité de 2 000 $, pour payer les "dépenses accessoires inhérentes à l'exercice des fonctions d'un parlementaire", a été versée aux députés et aux sénateurs. À cette même époque, d'autres allocations ont été ajoutées. En 1903, les parlementaires, leur conjoint et leurs enfants pouvaient voyager gratuitement par train au Canada et, en 1905, les frais réels de déménagement de leur famille et de leurs effets personnels à Ottawa étaient remboursés, une fois par session. (Aujourd'hui, les parlementaires reçoivent le remboursement des frais de déménagement aller-retour à Ottawa, une fois par période ininterrompue de service). Ils bénéficiaient aussi d'un service de secrétariat. D'abord, en 1913, des services de secrétariat temporaires ont été consentis, puis, en 1916, un service central de cinquante secrétaires sessionnelles a été mis sur pied. Vingt-et-un ans plus tard le nombre de secrétaires était porté à cent cinquante.

Entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le centenaire de la Confédération, la rémunération et les allocations ont continué d'augmenter lentement. En 1948, les parlementaires recevaient une allocation de voyage couvrant le prix d'un billet d'avion aller-retour dans leur circonscription ou à leur domicile, deux fois par année. En 1964, cette allocation a été augmentée pour couvrir les dépenses réelles d'un voyage aller-retour chaque semaine. L'année précédente, chaque parlementaire pouvait avoir son téléphone et, en 1966, ses frais d'appels interurbains d'Ottawa vers n'importe quel autre endroit du Canada étaient payés.

Le principal changement survenu entre la fin de la guerre et l'année du centenaire, toutefois, a été le remplacement de l'indemnité sessionnelle par une

indemnité annuelle. Il s'agissait encore d'une indemnité, par opposition à une rémunération, mais cette indemnité n'était plus fonction du nombre de sessions du Parlement. Le nouveau taux annuel, qui est entré en vigueur en 1953, était établi à 8 000 $. Dix ans plus tard, ce taux était porté à 12 000 $. Au même moment, les allocations de dépenses étaient augmentées, passant, en 1945, de 2 000 $ à 6 000 $ pour les députés, et à 3 000 $ pour les sénateurs.

**TABLEAU I**

**RÉMUNÉRATION ET ALLOCATIONS VERSÉES AUX PARLEMENTAIRES**

| | 1867 | 1967 |
|---|---|---|
| INDEMNITÉS | 600 $ (Sessionnelle) | 12 000 $ (Annuelle) |
| ALLOCATIONS DE DÉPENSES | Aucune | 6 000 $ (3 000 $ sénateur) |
| PERSONNEL | Service central de secrétariat offert au Sénat seulement | Service central de secrétariat offert à la Chambre des communes et au Sénat |
| DÉPLACEMENT | 1 voyage aller-retour par session | 1 voyage aller-retour par semaine à Ottawa<br>Déplacement gratuit en chemin de fer au Canada (laissez-passer familial) |
| TÉLÉPHONE | Aucune | 1 ligne<br>Appels interurbains d'Ottawa seulement |

Le Tableau I compare la rémunération et les allocations accordées aux députés à l'époque de la Confédération et celles qu'on leur accordait cent ans plus tard, au moment du Centenaire du Canada.

## Les députés au second siècle du Canada

En 1967, la vie parlementaire était bien différente et elle continuait de changer. La Deuxième Guerre mondiale avait engendré une ère nouvelle dans le domaine des voyages et des communications. Les institutions gouvernementales devenaient de plus en plus complexes et leur implication sociale prenait de plus en plus d'importance. En raison de ces changements, les députés devaient de plus en plus consacrer tout leur temps aux travaux du Parlement. Pour accomplir leur tâche convenablement, ils avaient besoin de meilleurs services et de meilleures installations. Il leur fallait des effectifs à plein temps.

En 1968, le service central de secrétariat a été démantelé et chaque député s'est vu accorder une secrétaire. Le service central a été remis sur pied l'année suivante afin de fournir des services à temps partiel, et cela jusqu'en 1974, année où chaque député a bénéficié des services de deux secrétaires à plein temps. En 1978, l'organisation de ces services a été modifiée. Les députés devaient dorénavant administrer leur propre budget pour engager leurs effectifs. Avec ce changement, un nouvel élément a été ajouté. Étant donné le rôle que les députés devaient jouer dans leur circonscription, il était nécessaire qu'au moins 20 p. cent du budget soit affecté au personnel du bureau de circonscription. Le premier budget a été établi à 58 000 $. Depuis lors, le budget du personnel, maintenant désigné budget principal, a augmenté progressivement jusqu'au niveau actuel de 94 200 $. Le montant consacré au personnel du bureau de circonscription, même s'il est exprimé en dollars, est plus ou moins demeuré à 20 p. cent du budget total.

Comme le personnel des bureaux de circonscription devenait plus nombreux, des dispositions ont été prises à l'égard de ces bureaux. Une allocation de circonscription a été prévue pour couvrir les dépenses de location de bureau, de chauffage, d'éclairage, de stationnement, d'installation du téléphone, d'ameublement et d'entretien. Cette allocation, fixée à 2 400 $ au moment où elle a été accordée pour la première fois, a augmenté progressivement jusqu'à son niveau actuel de 10 650 $. Pour compléter l'allocation de circonscription, les dispositions prévoyaient aussi l'ameublement et l'équipement. Au début, en 1975, les députés utilisaient les machines à écrire de surplus de la Chambre des communes. Plus tard, l'allocation actuelle de 1 000 $ par mandat a été adoptée. En 1984, pour le premier mandat des nouveaux députés, la somme allouée a été portée à 2 000 $.

Plus le personnel et le bureau de circonscription prenaient de l'importance plus il devenait nécessaire pour les députés de voyager et de travailler au sein même de leur circonscription. D'autres services s'avéraient nécessaires. Tout d'abord le stationnement gratuit aux aéroports a été accordé, puisque les députés devaient faire la navette entre leur circonscription et Ottawa. Plus tard, en 1980, afin de permettre aux députés de se déplacer en auto, au sein de leur comté, on leur a alloué une allocation illimitée de 0,18 $ le kilomètre. D'autres changements apportés depuis lors prévoient l'utilisation d'autres moyens de transport, y compris les transports maritimes et aériens, portant le taux de l'allocation à 0,236 $ le kilomètre avec un maximum de 1 100 $ à 5 500 $, selon la nature et la superficie de la circonscription.

De même, les services téléphoniques offerts aux députés comprenaient d'abord l'installation d'un téléphone dans leur bureau d'Ottawa et les appels interurbains gratuits depuis cet endroit. Par la

suite, des lignes téléphoniques supplémentaires ont été accordées, puis les appels interurbains, depuis leur circonscription à Ottawa, et vers les ministères gouvernementaux. Cela s'est ensuite étendu à n'importe quel endroit à l'intérieur de leur propre province. Maintenant des services téléphoniques interurbains sans frais ont été mis sur pied pour permettre aux contribuables d'appeler leurs députés (une nouvelle preuve de l'extension du rôle d'ombudsman que doivent jouer les députés).

En même temps que ces changements, qui aidaient à définir le rôle nouveau d'un député, l'indemnité annuelle de 12 000 $, établie en 1963, augmentait progressivement. Depuis 1971, année où l'indemnité a été portée à 18 000 $, ce qui représentait une augmentation de 50 p. cent, des rajustements plus fréquents ont été apportés jusqu'à ce que l'indemnité soit de 52 800 $ en 1984. De même, l'allocation non imposable de dépenses a commencé à augmenter en 1971. Cette année-là, un mécanisme a été établi afin de tenir compte de la taille des circonscriptions. L'allocation était donc fixée à 8 000 $, avec un supplément de 1 650 $ pour les plus étendues. Ces montants comme les autres allocations, ont augmenté pour atteindre, en 1984, 17 600 $ et 5 800 $ respectivement.

Il est clair d'après les faits rapportés ci-dessus qu'il y a eu une reconnaissance de plus en plus grande du rôle nouveau des députés et de l'augmentation de leur charge de travail. Des mesures ont été prises pour leur donner les instruments dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur tâche. Le Tableau II montre la rémunération et les allocations prévues pour les députés en 1984.

Les députés ont maintenant leur bureau et leur personnel et ils reçoivent des allocations aux fins de déplacements et de communications. De même, l'indem-

## TABLEAU II

## 1984 - RÉMUNÉRATION ET ALLOCATIONS VERSÉES AUX DÉPUTÉS

| | |
|---|---|
| INDEMNITÉ | 52 800 $ |
| ALLOCATIONS DE DÉPENSES | 17 600 $; les députés représentant les plus grandes circonscriptions du pays touchent un supplément de 5 800 $ |
| PERSONNEL | 94 200 $; de ce montant au moins 18 800 $ doivent être réservés au personnel du bureau de circonscription |
| DÉPLACEMENT | 52 voyages par année dont un certain nombre peut être utilisé par le conjoint, la famille et le personnel<br>Assurance voyage gratuite<br>Stationnement gratuit aux aéroports<br>Frais de déplacement raisonnables |
| TÉLÉPHONE | 3 lignes au bureau d'Ottawa<br>Appels interurbains partout au Canada<br>Service de secrétariat téléphonique dont les frais sont portés au budget du personnel |
| MATÉRIEL AU BUREAU D'OTTAWA | Système de traitement de mots; machine à écrire électronique; photocopieur; téléviseur; câblodistribution; matériel, autres fournitures de bureau et papeterie |
| ALLOCATIONS DE CIRCONSCRIPTION | 10 650 $ budget de fonctionnement<br>1 000 $ équipement de bureau par législature<br>0,236 $ le km pour les déplacements à l'intérieur de la circonscription<br>Service téléphonique gratuit dans les circonscriptions non urbaines |

nité a été augmentée afin de tenir compte du fait que le travail d'un député ne peut plus être considéré comme un emploi à temps partiel. En réalité, c'est maintenant un anachronisme d'appeler "indemnité" la somme versée au député. Les députés n'ont plus besoin d'être indemnisés pour perte de revenu, mais de recevoir plutôt une rémunération adaptée à la nature de leur emploi à plein temps. Monsieur le ministre Mitchell Sharp a reconnu ce fait, en 1974, lorsqu'il a déclaré au Parlement durant le débat sur le projet de loi sur les salaires: "Certains députés sont toujours payés comme si leurs occupations parlementaires étaient un emploi à temps partiel." Quatre années auparavant, en novembre 1970, la Commission Beaupré avait résumé la situation en ces termes : "Fondamentalement, la fonction du parlementaire est une occupation à plein temps."

## Les sénateurs au second siècle du Canada

Contrairement aux députés, les sénateurs jouent essentiellement le même rôle aujourd'hui qu'à l'époque de la Confédération. Leurs fonctions de législateur à la Chambre haute du Parlement canadien n'ont pas changé. Même s'ils ont plus de travail au sein des comités et que les sessions parlementaires durent plus longtemps, il n'y a pas eu de changement réel au niveau de leurs responsabilités à l'égard du peuple canadien. Ils ne sont pas élus par les contribuables et, en conséquence, ils n'ont pas à répondre aux mêmes exigences que les députés.

Les différences au niveau des allocations et des services accordés aux sénateurs comparativement à ceux dont bénéficient leurs collègues de la Chambre des communes tiennent compte des particularités mentionnées ci-dessus. Les sénateurs ont toujours touché la même indemnité que les députés. Ils bénéficient des mêmes avantages quant aux allocations de voyage hebdomadaire. Ils ont aussi droit aux mêmes

services accessoires sur la colline parlementaire, par exemple, les services postaux, le restaurant, le salon de coiffure. Toutefois, ils n'ont pas les mêmes avantages au niveau des locaux et de l'équipement de bureau. En plus, il y a encore d'autres différences considérables. Leur allocation de dépenses non imposable n'égale pas la moitié de celle maintenant accordée aux députés. Les sénateurs n'ont pas de budget principal leur permettant d'engager des effectifs. Au lieu de cela, ils peuvent recourir au service central de secrétariat affecté au Sénat. Ils ne reçoivent pas d'allocation de circonscription puisqu'ils n'en ont pas besoin. Ils n'ont pas non plus d'allocation de voyage de circonscription.

**TABLEAU III**

**1984 - RÉMUNÉRATION ET ALLOCATIONS VERSÉES AUX SÉNATEURS**

| | |
|---|---|
| INDEMNITÉ | $52,800 |
| ALLOCATIONS DE DÉPENSES | $8,600 |
| PERSONNEL | Services centraux de secrétariat en anglais et en français |
| DÉPLACEMENT | 52 voyages par année dont un certain nombre peut être utilisé par le conjoint, la famille et le personnel<br>Assurance voyage gratuite<br>Stationnement gratuit aux aéroports<br>Frais de déplacement raisonnables |
| TÉLÉPHONE | 1 ligne<br>Appels interurbains partout au Canada<br>Service de secrétariat téléphonique |

Le Tableau III montre les taux de rémunération et les allocations accordées aux sénateurs en 1984. Si l'on compare ces données à celles du Tableau I, il est clair que, sauf pour les montants payés, les dispositions applicables aux sénateurs n'ont pas beaucoup changé depuis 1967. Ce tableau illustre amplement le fait que les sénateurs continuent d'exercer essentiellement une fonction de législateur et qu'ils n'ont aucune responsabilité de circonscription.

**Rémunération et avantages actuels**

Les données du Tableau III rendent compte de la situation des députés et des sénateurs à l'époque où la présente Commission a commencé son travail, à la suite de l'élection du 4 septembre 1984. Depuis lors, toutefois, d'autres révisions ont été effectuées. Le 1er janvier 1985, les allocations de dépenses ont augmenté, à l'occasion des rajustements annuels courants. La rémunération est actuellement de 54 600 $ et l'allocation de dépenses, de 18 200 $ (avec un supplément de 5 900 $ pour les circonscriptions les plus étendues) pour les députés et de 8 800 $ pour les sénateurs. L'allocation de déplacement dans la circonscription est établie à 1 180 $, 3 540 $ et 5 900 $ selon l'étendue de la circonscription. Tous les autres services et allocations demeurent comme ils l'étaient lorsque la Commission a commencé son travail, bien qu'ils aient sans doute été ajustés au commencement de la nouvelle année financière, soit le 1er avril 1985.

## CHAPITRE II - LA RÉMUNÉRATION DES PARLEMENTAIRES

Le choix du terme "indemnité" pour désigner la rémunération versée aux parlementaires laissait supposer que cela s'adressait fondamentalement à des citoyens ordinaires qui gagnaient leur vie en exerçant leur propre métier, et qui avaient choisi de consacrer une partie de leurs loisirs à servir les intérêts de leur pays. L'indemnité leur était donc accordée en compensation du temps où ils devaient suspendre leurs véritables occupations. Telle était bien la situation en 1867.

De nos jours, la durée des sessions et l'ampleur des tâches qui incombent aux parlementaires empêchent les députés de continuer à gagner leur vie en exerçant leur ancienne profession. La Commission est arrivée à la conclusion que la fonction de parlementaire constitue une occupation à plein temps. Cette conclusion a été confirmée par les réponses à notre questionnaire. Les sénateurs, les députés et d'anciens députés ont, à la très grande majorité (96 p. cent), affirmé qu'il s'agissait d'un emploi à plein temps. La Commission a décidé que le moment était venu d'adopter un nouveau mode de rémunération des parlementaires. Ceux qui s'acquittent de cette tâche devraient recevoir une rémunération et non pas une indemnité. Par conséquent, la Commission recommande:

**QUE SOIT SUPPRIMÉE L'INDEMNITÉ ANNUELLE VERSÉE AUX DÉPUTÉS ET AUX SÉNATEURS ET QU'ELLE SOIT REMPLACÉE PAR DES RÉMUNÉRATIONS ANNUELLES APPROPRIÉES.**
(Recommandation 1)

Plus loin dans le présent chapitre, la Commission fera des recommandations au sujet des échelles de traitement qu'il conviendrait d'adopter. Auparavant, toutefois, il importe de nous arrêter à l'une des allocations versées à nos législateurs.

À l'heure actuelle, outre leur indemnité annuelle, les législateurs reçoivent une allocation de dépenses non imposable. Cette allocation a déclenché au sein du public beaucoup plus de critiques que toute autre somme versée jusqu'ici aux parlementaires. Plusieurs la considèrent comme une forme à peine voilée de rémunération supplémentaire. Comme un député le déclarait dans sa réponse à notre questionnaire: "Le public est d'avis que l'allocation de dépenses constitue bel et bien un traitement." La Commission partage l'avis de ce député.

Dans le passé d'autres commissions se sont également penchées sur cette question. En 1970, le Comité Beaupré recommandait l'abolition de l'allocation non imposable. Il écrivait ce qui suit:

> [...] nous déplorons la tendance qu'a le public d'ajouter au traitement, l'allocation de dépenses accordée au parlementaire pour l'indemniser des frais réellement encourus dans l'exercice de ses fonctions.

Après les élections de 1979, la Commission Hales, affirmait ce qui suit:

> La Commission croit fermement que l'indemnité de dépenses ne devrait servir qu'à dédommager les députés des dépenses engagées, et jamais à accroître leur traitement de base.

Elle poursuivait en recommandant la suppression de l'allocation de dépenses non imposable et son remplacement par trois allocations particulières. M. Hales était d'avis que:

> [...] la majorité des Canadiens critiquent sérieusement l'existence de cette indemnité, [...].

Enfin, la Commission McIsaac/Balcer (1980) partageait cette opinion. Elle écrivait:

> Cette allocation [...] apparaît malheureusement au public comme un supplément d'indemnité pur et simple.

La Commission sait que la plupart des députés considèrent effectivement l'allocation de dépenses non imposable comme un traitement. Au fait, bon nombre d'entre eux doivent l'utiliser comme si tel était le cas. À son taux de base actuel de 13 200 $, l'allocation ne sert certainement plus sa fin première, c'est-à-dire rembourser les faux frais des parlementaires.

La Commission n'a nullement l'intention d'obliger les parlementaires à assumer eux-mêmes les dépenses relatives à l'exercice de leurs fonctions. Au contraire, elle croit que le Parlement devrait suivre la norme habituellement appliquée dans les secteurs public et privé, où les dépenses sont d'abord consignées dans un relevé, puis remboursées. Le Parlement procède d'ailleurs maintenant de cette façon en ce qui a trait aux frais de déplacement et aux dépenses relatives au bureau de circonscription.

La Commission partage les préoccupations exprimées par ses prédécesseurs. Il devrait être clairement précisé que la rémunération des sénateurs et des députés coïncide réellement avec le montant qu'ils gagnent. Il y aurait lieu de supprimer complètement l'idée même que les allocations de dépenses représentent un revenu non imposable. En outre, la Commission croit qu'il n'est plus possible de fermer les yeux sur cette question. Par conséquent, elle recommande:

**QUE SOIT ABOLIE L'ALLOCATION DE DÉPENSES NON IMPOSABLE VERSÉE AUX DÉPUTÉS ET AUX SÉNATEURS.** (Recommandation 2)

Tout en faisant cette recommandation, la Commission croit fermement qu'il y a lieu d'accorder aux députés et aux sénateurs un remboursement approprié des dépenses que suppose l'exercice de leurs fonctions de parlementaire. Nous ferons plus loin des recommandations en vue de répondre à ce besoin.

**Taux de rémunération des députés**

De nos jours, les députés sont tenus de se consacrer à plein temps à leurs tâches de parlementaire. Il est donc nécessaire de les rémunérer convenablement pour leur travail. La Commission est d'avis que la très grande majorité des Canadiens sont favorables à cette position. Certes, il est fort possible que certains députés aient à faire des sacrifices considérables pour remplir leurs fonctions à la Chambre des communes. Néanmoins, le rapport de la Commission s'appuie sur le principe que pareils sacrifices ne doivent absolument pas aller jusqu'à les pousser à accepter un salaire insatisfaisant. En effet, il convient que les députés soient raisonnablement rétribués pour le travail difficile et exigeant qui leur est demandé.

D'après les réponses à notre questionnaire, 58 p. cent des députés estiment nécessaire d'ajouter à leur traitement par des revenus tirés d'autres sources, afin de maintenir leur niveau de vie habituel. Le questionnaire révèle également que 18 p. cent seulement d'entre eux renflouent leur traitement en travaillant à l'extérieur du Parlement. Autrement dit, un grand nombre de députés doivent compter sur leurs économies, sur leur revenu d'investissement, ou encore sur la rémunération de leur conjoint, pour être en mesure d'accepter un poste au Parlement. Or, les députés doivent pouvoir se concentrer sur leur travail sans se tracasser inutilement pour des questions financières. À cet égard, la Commission appuie le comité britannique sur les

traitements qui, en 1964, affirmait que la rémunération des députés doit leur permettre de "s'acquitter efficacement des fonctions inhérentes à leur charge, sans tracas financiers inutiles, et de leur assurer, ainsi qu'à leur famille, un niveau de vie modeste mais honorable."

La Commission est consciente que les législateurs ont du mal à déterminer une échelle de salaire adaptée à leur situation. Il n'est pas facile de comparer le travail parlementaire aux autres professions. En effet, cette tâche est unique. Elle varie considérablement d'une administration à l'autre. Il n'existe pas de normes précises et bien établies pouvant servir de points de comparaison. Il n'est pas possible non plus d'emprunter les méthodes d'autres administrations ou de certains autres groupes de la société pour les appliquer intégralement à l'évaluation du travail des parlementaires. Il faudrait faire subir à ces méthodes une adaptation subjective considérable, avant qu'elles ne puissent être adoptées aux besoins des parlementaires.

En dépit de ces difficultés, la Commission est d'avis qu'il est essentiel que la rémunération soit juste à l'endroit des députés, d'une part, et que d'autre part, elle soit comparable à d'autres échelles de traitement et à l'économie dans son ensemble. Afin de s'orienter dans ce sens, la Commission s'est fondée sur un certain nombre de données.

Notre premier point de référence a été l'ensemble des industries tel que préparé par Statistique Canada à partir d'une enquête menée auprès d'entreprises de 20 employés ou plus représentant environ la moitié de l'économie canadienne. Nous avons comparé avec le salaire annuel moyen l'indemnité versée aux députés en multipliant par 52 le salaire hebdomadaire

moyen révélé par l'ensemble des industries. Le Tableau IV montre bien l'importance de l'écart et des fluctuations au niveau des indemnités versées aux députés, comparativement au salaire annuel moyen.

En 1963, l'indemnité versée aux députés était de 12 000 $, ce qui représentait 2,9 fois le salaire annuel moyen de l'année précédente, soit 4 189 $. Au cours des années suivantes, ce coefficient a subi une baisse constante, au point de ne plus représenter que deux fois la moyenne. Puis, en 1971, l'indemnité a été une fois de plus majorée, pour être portée à 18 000 $, ce qui ramenait le coefficient à 2,7. Sa chute reprend alors jusqu'en 1974, année où, grâce à une nouvelle hausse qui la porte à 24 000 $, l'indemnité correspond à nouveau à 2,9 fois le salaire annuel moyen. Après une autre baisse, la majoration à 43 800 $, effectuée en 1981, la ramène une dernière fois à 2,7 fois la valeur de l'indice. Depuis, le coefficient a subi une baisse constante pour atteindre son niveau actuel de 2,4.

En examinant le Tableau IV, on constate la même tendance en ce qui concerne l'indemnité et l'allocation combinées de dépenses. Au fait, la variation est de 4,3 à 2,9 fois le salaire annuel moyen. Au cours des 15 dernières années, cette variation n'a jamais été inférieure à trois.

Ces fluctuations et le problème connexe de la rémunération des parlementaires, qui doit constamment être rajustée, sont en partie imputables au Parlement qui a tenté, au cours de la dernière décennie, de maintenir les augmentations de l'indemnité en-dessous du taux d'augmentation des autres salaires. En conséquence, de 1976 à 1981, période caractérisée par une forte inflation, les augmentations ont été plafonnées à 7 p. cent.

## TABLEAU IV

### RÉMUNÉRATION DES DÉPUTÉS COMPARÉE À UN MULTIPLE DU SALAIRE ANNUEL MOYEN (SAM)

| ANNÉE | ANNÉE PRÉCÉDENTE (SAM) | INDEMNITÉ | MULTIPLE | INDEMNITÉ + ALLOCATION DE DÉPENSES | MULTIPLE |
|---|---|---|---|---|---|
| 1985 | 22 975 | 54 600 | 2,4 | 72 800 | 3,2 |
| 1984 | 21 814 | 52 800 | 2,4 | 70 400 | 3,2 |
| 1983 | 20 321 | 50 300 | 2,5 | 67 100 | 3,3 |
| 1982 | 18 475 | 47 500 | 2,6 | 63 400 | 3,4 |
| 1981 | 16 504 | 43 800 | 2,7 | 58 500 | 3,5 |
| 1980 | 14 992 | 35 400 | 2,4 | 48 900 | 3,3 |
| 1979 | 13 798 | 28 600 | 2,1 | 41 300 | 3,0 |
| 1978 | 12 997 | 26 900 | 2,1 | 38 900 | 3,0 |
| 1977 | 11 858 | 25 500 | 2,2 | 36 800 | 3,1 |
| 1976 | 10 573 | 24 000 | 2,3 | 34 600 | 3,3 |
| 1975 | 9 260 | 24 000 | 2,6 | 34 600 | 3,7 |
| 1974 | 8 343 | 24 000 | 2,9 | 34 600 | 4,1 |
| 1973 | 7 759 | 18 000 | 2,3 | 26 000 | 3,4 |
| 1972 | 7 157 | 18 000 | 2,5 | 26 000 | 3,6 |
| 1971 | 6 593 | 18 000 | 2,7 | 26 000 | 3,9 |
| 1970 | 6 127 | 12 000 | 2,0 | 18 000 | 2,9 |
| 1969 | 5 716 | 12 000 | 2,1 | 18 000 | 3,1 |
| 1968 | 5 345 | 12 000 | 2,2 | 18 000 | 3,4 |
| 1967 | 5 008 | 12 000 | 2,4 | 18 000 | 3,6 |
| 1966 | 4 733 | 12 000 | 2,5 | 18 000 | 3,8 |
| 1965 | 4 498 | 12 000 | 2,7 | 18 000 | 4,0 |
| 1964 | 4 331 | 12 000 | 2,8 | 18 000 | 4,2 |
| 1963 | 4 189 | 12 000 | 2,9 | 18 000 | 4,3 |

Actuellement, la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes prévoit que l'indemnité doit être rajustée annuellement en fonction de l'indice dont le changement en pourcentage aura été le plus faible, moins 1 p. cent: soit l'indice des prix à la consommation ou l'indice composite des activités économiques. En

conséquence, l'indemnité a pris de plus en plus de retard par rapport au coût de la vie au cours des années 1980.

**TABLEAU V**

**CROISSANCE DE L'INDEMNITÉ DES DÉPUTÉS ET DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION (IPC)**

| ANNÉE | INDEMNITÉ | CHANGEMENT | IPC * | CHANGEMENT |
|---|---|---|---|---|
| 1981 | 43 800 | ---- | 94,6 | ----- |
| 1982 | 47 500 | 8,4% | 105,4 | 11,4% |
| 1983 | 50 300 | 5,9% | 114,1 | 8,3% |
| 1984 | 52 800 | 5,0% | 120,2 | 5,3% |
| 1985 | 54 600 | 3,4% | 124,6 | 3,7% |
| * Tous les articles, données de janvier | | | | |

Le Tableau V révèle que chaque année depuis 1981, le salaire des députés a augmenté à un rythme moins rapide que l'indice des prix à la consommation du mois de janvier. Le problème est aggravé encore plus par le fait que chaque augmentation annuelle est fondée sur le manque à gagner de l'année précédente. Ainsi en janvier 1985, l'indice des prix à la consommation avait augmenté de 31,7 p. cent par rapport à janvier 1981 et l'indemnité de seulement 24,7 p. cent.

En recommandant le versement d'une rémunération, au lieu d'une indemnité, et l'abolition de l'allocation de dépenses non imposable, la Commission a examiné la possibilité de fixer les salaires des parlementaires en fonction de ceux d'un autre groupe.

Cela s'est fait au Royaume-Uni en 1983 lorsqu'il a été décidé que le salaire des députés correspondrait à celui d'un niveau particulier de la Fonction publique, à la suite d'une période de rattrapage. Tout en s'inspirant de cette réforme, la Commission a jugé bon d'examiner les traitements versés dans la Fonction publique. Elle a constaté qu'en janvier 1985, il y avait 2 188 fonctionnaires dans la catégorie EX (catégorie de la direction) dont le traitement moyen s'élevait à 65 649 $. Les échelles de traitement de cette catégorie sont présentées au Tableau VI.

**TABLEAU VI**

**TRAITEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE**
**CATÉGORIE DE LA DIRECTION - JANVIER 1985**

| CLASSIFICATION | NOMBRE D'EMPLOYÉS | TRAITEMENT MOYEN | ÉCHELLE DE TRAITEMENT |
|---|---|---|---|
| EX-1 | 776 | 60 011 | 53 210 - 62 530 |
| EX-2 | 634 | 64 103 | 58 050 - 68 300 |
| EX-3 | 497 | 69 549 | 63 000 - 74 050 |
| EX-4 | 204 | 76 241 | 68 870 - 80 970 |
| EX-5 | 77 | 82 241 | 75 100 - 88 350 |

Nous avons établi que le chiffre moyen de la catégorie EX se situe à 70 780 $. En faisant cet examen, nous avons constaté qu'en février 1985, 27 hauts fonctionnaires de la Chambre des communes avaient des échelles de traitement qui excédaient la somme de 54 600 $ qui est actuellement versée aux députés. De ce nombre, 20 touchent réellement un traitement supérieur à celui des députés et quatre reçoivent plus que la somme combinée de l'indemnité et de l'allocation, qui est en l'occurrence de 72 800 $. Il y a également 120 personnes dans le groupe DM (sous-ministre) dont l'échelle des traitements varie entre 81 890 $ et 114 260 $.

La Commission a décidé de ne pas fixer le traitement des parlementaires en fonction d'un groupe de la Fonction publique. Notre décision se fonde sur le même raisonnement que celui qu'énonçait M. le ministre Mitchell Sharp en 1974. Il avait alors déclaré à la Chambre des communes:

> Nous avons définitivement rejeté les rajustements fondés sur le traitement des fonctionnaires, étant donné qu'un conflit d'intérêts pourrait sembler exister lorsque le gouvernement négocierait le traitement de ses employés.

Nous en sommes donc venus à la conclusion qu'il était préférable de fixer la rémunération des parlementaires en fonction de l'économie dans son ensemble, et ainsi de tenir compte des revenus des Canadiens en général pour une période donnée. Une telle formule est facilement compréhensible pour l'ensemble des Canadiens. La Commission a également conclu qu'il serait tout indiqué d'établir la rémunération des parlementaires en fonction du salaire annuel moyen, au lieu de l'indice des prix à la consommation. De cette façon, toute augmentation ou diminution du salaire versé aux parlementaires, tiendra compte de ce que les Canadiens gagnent et non pas de ce qu'ils peuvent acheter avec leur dollar, comme ce serait le cas si la rémunération des députés était fixée en fonction de l'indice des prix à la consommation.

La Commission devait par la suite décider du taux de rémunération des députés. Il fallait tenir compte de la nature exigeante du travail accompli à la Chambre des communes, au sein de comités parlementaires et dans la circonscription. La Commission est consciente du fait que le rôle complexe et délicat du député doit être rempli par des personnes douées, qui sont habituellement à une période de leur vie où leurs revenus sont à leur maximum. Ces exigences et responsabilités se concrétisent par de

longues heures de travail et un engagement soutenu à l'égard de questions cruciales de politiques publiques.

Compte tenu de tous ces facteurs, la Commission a conclu qu'il est tout indiqué de fixer la rémunération des députés en fonction du salaire annuel moyen qui, lui, correspond aux revenus des travailleurs canadiens. Comme l'indique le Tableau IV nous avons choisi le salaire annuel moyen. Compte tenu de la nature même de la fonction de député, de la charge de travail et des heures irrégulières que cela implique, la Commission conclut également que la rémunération doit être portée à trois fois le salaire annuel. La Commission recommande:

**QU'EN DATE DU 1er JUILLET 1985, LA RÉMUNÉRATION DES DÉPUTÉS SOIT FIXÉE À 69 000 $** (Recommandation 3)

Après avoir fixé la rémunération des députés, la Commission s'est attaquée au problème des rajustements futurs. Elle a appris, cependant, que Statistique Canada ne calculera bientôt plus l'ensemble des industries et le remplacera par l'ensemble des activités économiques qui est aussi le fruit d'une enquête basée sur les revenus, mais sur une échelle beaucoup plus vaste. Établissements, entreprises, et organismes de toutes les tailles, représentant à la fois les secteurs public et privé, y sont inclus. Cependant, cela exclut les propriétaires d'entreprises non constituées en société et leurs associés, les professionnels, les personnes travaillant à leur compte et les militaires.

La Commission a été informée que trois lois fédérales et plusieurs lois provinciales prescrivent présentement l'ensemble des industries pour détermi-

ner l'augmentation de certains traitements et paiements. Ces lois devront bientôt être modifiées. Il est possible qu'à l'avenir, elles utilisent l'ensemble des activités économiques.

Ce changement dans la présentation de données par Statistique Canada a empêché la Commission de recommander que les rajustements futurs de la rémunération des députés soient fixés en utilisant l'indice employé dans la recommandation qui précède (l'ensemble des industries). À la place, il est nécessaire de fixer les rajustements futurs selon le nouvel indice (l'ensemble des activités économiques). En conséquence, le rajustement de la rémunération des députés sera le même que celui des autres travailleurs canadiens pour l'année précédente. La Commission recommande ce qui suit:

> **QU'EN DATE DU 1er JUILLET 1986 ET À CHAQUE 1er JUILLET PAR LA SUITE, LA RÉMUNÉNATION DES DÉPUTÉS SOIT AUGMENTÉE OU DIMINUÉE EN FONCTION DE LA VARIATION EN POURCENTAGE DE LA MOYENNE ANNUELLE DE L'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES AU COURS DE L'ANNÉE CIVILE PRÉCÉDENTE.** (Recommandation 4)

## Taux de rémunération des sénateurs

La Commission sait qu'il y a des différences considérables entre le travail d'un député et celui d'un sénateur. En étudiant cette question, elle a pris soin de ne porter aucun jugement sur l'importance relative des deux chambres du Parlement. Elle s'en est tenue à examiner le travail effectué par les membres des deux chambres.

Les sénateurs n'ont pas de responsabilités qui les obligent à consacrer de longues heures de travail dans une circonscription et ils n'ont pas non plus à supporter les pressions et les contraintes inhérentes à cette fonction. Leur nomination est assurée jusqu'à l'âge de 75 ans et ils n'ont pas à supporter les rigueurs des campagnes électorales répétées. Les travaux des comités ne les accaparent pas autant. Les séances du Sénat tendent aussi à être plus courtes. Les sénateurs ont en outre moins de jours de session. Le calendrier de la Chambre des communes prévoit 177 jours de session durant la présente année. Habituellement, le Sénat siège beaucoup moins longtemps. Au fait, au cours des sept dernières années, la Chambre des communes a siégé 994 jours alors que le Sénat n'a siégé que 561 jours, soit 56,4 p. cent du temps de la première. Le Tableau VII montre le détail de ces données.

**TABLEAU VII**

**JOURS DE SÉANCE DU PARLEMENT**
**1978 - 1984**

| ANNÉE | CHAMBRE DES COMMUNES | SÉNAT |
|---|---|---|
| 1978 | 160 | 99 |
| 1979 | 93 | 61 |
| 1980 | 117 | 74 |
| 1981 | 163 | 94 |
| 1982 | 154 | 95 |
| 1983 | 168 | 69 |
| 1984 | 139 | 69 |
| TOTAL | 994 | 561 |

Beaucoup de sénateurs ont un emploi à l'extérieur. En réalité, 58 p. cent de ceux qui ont

répondu à notre questionnaire ont déclaré qu'ils travaillent également à l'extérieur du Parlement. Même si nous acceptons qu'être membre du Sénat c'est occuper un emploi à plein temps, il ne s'ensuit pas qu'il doit y avoir égalité de rémunération. Il y a de grandes différences au plan des fonctions, comme nous l'avons vu ci-dessus, et de grandes différences aussi dans le profil du sénateur et du député. Soixante-dix p. cent des sénateurs ont plus de 60 ans. Beaucoup d'entre eux ont vraisemblablement terminé une autre carrière et ont dépassé leurs meilleures années de revenu.

La chose importante pour la Commission était d'arriver à une conclusion valable quant au niveau de rémunération à accorder aux sénateurs. Une bonne indication de la différence des charges de travail des deux chambres, c'est le nombre relatif de jour de séance. La Commission conclut de tout ce qui précède que c'est une bonne mesure qui reflète généralement la charge de travail des deux Chambres. La Commission recommande:

**QUE LA RÉMUNÉRATION DES SÉNATEURS SOIT FIXÉE À 60 P. CENT DU SALAIRE DES DÉPUTÉS.** (Recommandation 5)

Toutefois, la Commission n'a pas l'intention de réduire la rémunération des sénateurs. Elle reconnaît que ce serait injuste. La Commission recommande:

**QUE LA RÉMUNÉRATION ANNUELLE DES SÉNATEURS SOIT MAINTENUE À 54 600 $ JUSQU'À CE QU'ELLE ÉGALE 60 P. CENT DE LA RÉMUNÉRATION DES DÉPUTÉS ET QU'ELLE SOIT PAR LA SUITE AJUSTÉE ANNUELLEMENT POUR DEMEURER À 60 P. CENT.**
(Recommandation 6)

**Rémunérations spéciales**

En plus de la rémunération accordée à tous les députés et tous les sénateurs, certains d'entre eux reçoivent aussi des rémunérations spéciales en compensation de responsabilités additionnelles. À compter du 1er janvier 1985, ces rémunérations spéciales étaient celles qui figurent au Tableau VIII.

Présenté en 1980, le Rapport McIsaac/Balcer signale qu'il y a souvent un écart entre les rémunérations spéciales payées aux législateurs fédéraux et celles qui sont accordées aux législateurs provinciaux. Dans un certain nombre de cas les premiers ministres provinciaux, les ministres et d'autres sont payés beaucoup plus que leurs homologues fédéraux. À la suite des recommandations dudit rapport, cette anomalie a été corrigée. La présente Commission considère que les rémunérations spéciales payées actuellement conformément au Tableau VIII s'avèrent satisfaisantes. Elle conclut qu'il n'est pas nécessaire d'apporter d'autres rajustements que ceux qui sont prévus dans la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, si les recommandations du présent rapport sont adoptées.

Toutefois, la Commission a examiné un autre problème qui se pose au sujet des rémunérations spéciales. Les présidents des comités parlementaires ne reçoivent aucune rémunération spéciale malgré une charge de travail additionnelle. Les deux commissaires ont présidé des comités parlementaires et ils sont personnellement au courant du poids des responsabilités additionnelles que cette tâche impose. Lorsqu'on examine la liste de ceux qui reçoivent une rémunération spéciale, il est difficile de comprendre pourquoi les présidents des comités n'y figurent pas. En outre, la Commission a constaté que les provinces et les territoires accordent une rémunération addi-

## TABLEAU VIII

### RÉMUNÉRATIONS SPÉCIALES - 1985
### CHAMBRE DES COMMUNES (CC) ET SÉNAT (SEN)

| RÉMUNÉRATION | POSTE |
|---|---|
| 62 300 | Premier ministre * |
| 41 700 | Orateur (CC)<br>Chef du gouvernement (SEN) *<br>Ministres du cabinet *<br>Chef de l'opposition (CC) |
| 26 400 | Président (SEN) |
| 25 100 | Chef de parti officiel (CC) |
| 21 900 | Orateur suppléant (CC) |
| 20 500 | Chef de l'opposition (SEN)<br>Chef de l'opposition à la Chambre (CC) |
| 12 800 | Chef suppléant du gouvernement (SEN) |
| 11 400 | Whip en chef du gouvernement (CC)<br>Whip en chef de l'opposition (CC) |
| 9 200 | Vice-président comité (plénier) (CC)<br>Vice-président adjoint, comité (plénier) (CC)<br>Secrétaires parlementaires (CC) |
| 8 800 | Chef d'un parti officiel à la Chambre (CC) |
| 8 200 | Chef suppléant de l'opposition (SEN) |
| 6 600 | Whip en chef du gouvernement (SEN)<br>Whip en chef d'un parti officiel (CC)<br>Whip suppléant du gouvernement (CC)<br>Whip suppléant de l'opposition (CC) |
| 4 300 | Whip de l'opposition (SEN) |

* Les montants applicables à ces postes n'incluent pas les réductions annoncées par le ministre des Finances, le 8 novembre 1984.

tionnelle aux présidents des comités. Parmi ceux qui ont répondu à notre questionnaire, 75 p. cent sont favorables à l'octroi d'une rémunération additionnelle à ces parlementaires. La présente Commission conclut que ce serait inéquitable de ne pas remédier à cette situation.

Les commissions précédentes sont arrivées à des conclusions semblables lorsqu'elles ont examiné cette question. Toutefois, elles croyaient que la différence des charges de travail d'un comité à l'autre rendait impossible toute proposition uniforme de compensation. La présente Commission conclut que cette raison ne peut continuer à être un obstacle à l'octroi d'une rétribution pour le travail effectué. Le Parlement a le pouvoir d'abolir ou de fusionner les comités dont la charge de travail est moins lourde afin de leur donner un niveau satisfaisant de responsabilité. Entre temps, nous faisons face au fait indéniable que certains présidents de comité portent une très lourde charge pour laquelle ils ne reçoivent aucune rémunération additionnelle. La Commission recommande:

**QUE LES PRÉSIDENTS DES COMITÉS PARLEMENTAIRES REÇOIVENT UNE RÉMUNÉRATION ANNUELLE SPÉCIALE DE 6 600 $.** (Recommandation 7)

## CHAPITRE III - REMBOURSEMENT DES DÉPENSES

Dans le chapitre précédent, il a été question de payer aux parlementaires une rémunération convenable. Nous allons maintenant nous pencher sur le remboursement de leurs dépenses. Nous n'avons pas l'intention d'imposer injustement aux députés et aux sénateurs le fardeau des dépenses inhérentes à l'exercice de leurs fonctions. Ils devraient recevoir le remboursement des dépenses normales, qui se répartissent en trois catégories: frais de séjour à Ottawa, frais de voyage aller-retour de leur circonscription à Ottawa, et dépenses encourues dans la circonscription.

### Frais de séjour

Peu importe le lieu où habitent les parlementaires, ceux-ci doivent se présenter à Ottawa pour les sessions de leur Chambre respective. Tout comme les employés des secteurs privé et public, les députés et les sénateurs doivent recevoir le remboursement des frais supplémentaires de logement et de repas lorsqu'ils travaillent loin de leur domicile.

Certains députés viennent à Ottawa et logent dans des hôtels où le tarif consenti au gouvernement peut s'élever jusqu'à 70 $ par nuit, près de la Colline parlementaire. Ces députés doivent également payer les trois repas par jour pris à l'extérieur. Certains parlementaires louent des appartements, sur une base annuelle alors que d'autres, par mesure d'économie, partagent le loyer avec un collègue. D'autres enfin amènent leur famille à Ottawa et y louent ou y achètent une maison, en plus du domicile qu'ils gardent chez eux.

La Commission situe ces dépenses supplémentaires de séjour dans la même catégorie que les dépenses de

voyage et de circonscription, et elle estime que les députés doivent recevoir un remboursement approprié. Toutefois, étant donné les différentes façons dont les parlementaires se logent à Ottawa, il serait très compliqué au plan administratif d'établir une méthode de compte rendu qui exigerait les reçus des repas, du loyer, des taxes, etc. La Commission recommande ce qui suit:

**QUE LES DÉPUTÉS ET LES SÉNATEURS REÇOIVENT UNE ALLOCATION DE SÉJOUR QUOTIDIENNE DE 100 $ LORSQU'ILS SONT À OTTAWA POUR ASSISTER AUX SÉANCES DE LEUR CHAMBRE RESPECTIVE OU DE LEURS COMITÉS.** (Recommandation 8)

Puisque l'objet de cette allocation est de rembourser les frais de séjour des députés lorsqu'ils sont loin de leur domicile, il est clair que certains ne doivent pas y avoir droit.

Trois parlementaires ont droit d'utiliser gratuitement les maisons du gouvernement à titre de résidences officielles. C'est le cas du premier ministre, du chef de l'opposition et de l'orateur de la Chambre des communes. Puisque ces personnes disposent d'une résidence officielle, si elles l'acceptent, et qu'elles n'ont plus besoin de chercher un autre logement à Ottawa, la Commission recommande donc:

**QUE L'ALLOCATION DE SÉJOUR QUOTIDIENNE NE SOIT PAS PAYÉE AU PREMIER MINISTRE, AU CHEF DE L'OPPOSITION OFFICIELLE ET À L'ORATEUR DE LA CHAMBRE DES COMMUNES S'ILS HABITENT DANS UNE RÉSIDENCE OFFICIELLE.** (Recommandation 9)

Les députés dont les circonscriptions sont situées dans la région de la Capitale nationale n'ont pas à maintenir une résidence secondaire ni à payer les autres dépenses de ceux qui doivent travailler loin de leur domicile. Ces circonscriptions sont les suivantes: Ottawa-Centre, Ottawa-Ouest, Nepean-Carleton, Ottawa-Carleton, Ottawa-Vanier et Hull.

Un certain nombre d'autres députés représentent des circonscriptions qui touchent à la région de la Capitale nationale ou qui se situent tout près d'elle. Ces circonscriptions sont les suivantes: Lanark-Renfrew-Carleton, Glengarry-Prescott-Russell, Stormont- Dundas, Leeds-Grenville, Gatineau, Pontiac-Gatineau-Labelle et Argenteuil. Tout dépendant de l'endroit de leur domicile, les députés de ces circonscriptions peuvent ou non demeurer dans leur domicile habituel et voyager tous les jours pour se rendre sur la Colline parlementaire. La Commission recommande donc:

> **QUE LES DÉPUTÉS DONT LES CIRCONSCRIPTIONS SE SITUENT DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE, OU DANS LA PROXIMITÉ DE CETTE RÉGION, ET QUI VOYAGENT CHAQUE JOUR POUR SE RENDRE SUR LA COLLINE PARLEMENTAIRE, N'AIENT PAS DROIT À L'ALLOCATION DE SÉJOUR QUOTIDIENNE.**
> (Recommandation 10)

La même situation existe pour les sénateurs. Aux termes de la Constitution, les sénateurs doivent demeurer dans la province qu'ils représentent. Lorsqu'ils sont nommés pour la première fois au Sénat, les sénateurs doivent déclarer leur lieu de domicile. Puisque ceux qui habitent dans la région de la Capitale nationale n'ont pas à prendre un autre logement lorsqu'ils assistent aux réunions du Sénat, la Commission recommande:

**QUE LES SÉNATEURS QUI DÉCLARENT UN LIEU DE DOMICILE DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE OU DANS LA PROXIMITÉ DE CETTE RÉGION ET QUI VOYAGENT CHAQUE JOUR POUR SE RENDRE SUR LA COLLINE PARLEMENTAIRE N'AIENT PAS DROIT À L'ALLOCATION DE SÉJOUR QUOTIDIENNE.**
(Recommandation 11)

Le président du Sénat se trouve dans une situation spéciale et il reçoit une allocation de logement de 3 000 $. Ce montant a été fixé en 1920 et il n'a pas changé depuis. La Commission ne peut comprendre pourquoi cette allocation n'a pas augmenté ou pourquoi aucune résidence officielle n'a été prévue dans ce cas. Toutefois, puisque le président du Sénat a maintenant droit à l'allocation quotidienne, cette allocation de logement anormale ne sera plus nécessaire. La Commission recommande donc:

**QUE L'ALLOCATION DE LOGEMENT DE 3 000 $ PAYÉE AU PRÉSIDENT DU SÉNAT SOIT ABOLIE.**
(Recommandation 12)

Enfin, la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes renferme actuellement une disposition au paragraphe 37(1) prévoyant une réduction de l'indemnité et de l'allocation de dépenses de 60 $ chacune pour chaque jour, au-delà de 21 jours, où le député ou le sénateur n'assistent pas aux séances de leur Chambre respective. Puisque nous avons recommandé que l'indemnité soit abolie et remplacée par une rémunération, et puisqu'un député ou un sénateur recevra l'allocation quotidienne de séjour pour les seuls jours où il sera réellement présent aux séances, cette disposition ne s'avère plus nécessaire. La Commission recommande donc:

**QUE LES DÉDUCTIONS ACTUELLES APPLICABLES AUX JOURS D'ABSENCE SOIENT ABOLIES.**
(Recommandation 13)

**Frais de déplacement**

Les députés et les sénateurs ont besoin de voyager beaucoup à l'intérieur du Canada pour exercer leurs fonctions de parlementaires. Ce fait a été reconnu dès 1903 lorsque pour la première fois les députés ont eu la possibilité de voyager sans frais en chemin de fer. Au cours des dernières années, les députés ont eu droit à 52 points de voyage aller-retour par année, pour se rendre de leur circonscription ou de leur domicile à Ottawa. Sur ces 52 points de voyage, 10 peuvent être utilisés pour se rendre n'importe où au Canada.

La Commission est d'avis que ce régime est désuet et inutilement compliqué. Il est trop restrictif par rapport aux besoins des députés et des sénateurs. Le nombre de voyages assurés peut être satisfaisant pour ceux qui viennent des provinces de l'Est ou de l'Ouest, mais il ne l'est pas pour ceux qui viennent des grandes régions métropolitaines du centre du Canada, Montréal et Toronto par exemple. Certains députés doivent se rendre plus d'une fois par semaine dans leur circonscription et ils épuisent souvent leur réserve de voyages permis. Les commissaires, qui ont déjà été députés et sont donc pleinement au courant de l'énorme quantité de temps que les députés consacrent aux déplacements, ne croient pas que ces derniers pourraient vraisemblablement voyager sans justification.

Lorsqu'il s'agit de déplacements, les députés ont des besoins différents de ceux des sénateurs en ce qu'ils doivent voyager également au sein de leur

circonscription. Toutefois, la Commission signale que le budget de circonscription prévoit déjà les dépenses de déplacement à l'intérieur de la circonscription. La Commission recommande:

**QUE LES DÉPUTÉS ET LES SÉNATEURS N'AIENT AUCUNE LIMITE QUANT AUX FRAIS DE DÉPLACEMENT À L'INTÉRIEUR DU CANADA, EXCEPTION FAITE DES DÉPUTÉS AU SEIN MÊME DE LEUR CIRCONSCRIPTION.** (Recommandation 14)

Actuellement, neuf des 52 points de voyage peuvent être utilisés par les conjoints pour voyager aller-retour à Ottawa. Les conjoints des sénateurs et des députés ont souvent des obligations inhérentes à la vie parlementaire. Il est important qu'ils soient au courant des travaux du Parlement et leur présence aux cérémonies officielles est parfois requise. En outre, la vie publique entraîne de grandes pressions sur la vie familiale et la situation serait plus agréable si les parlementaires pouvaient entretenir des relations plus normales avec leur conjoint. La Commission recommande donc:

**QUE LES DÉPUTÉS ET LES SÉNATEURS N'AIENT AUCUNE LIMITE QUANT AUX FRAIS DE DÉPLACEMENT DE LEUR CONJOINT OU DE TOUTE AUTRE PERSONNE PAR EUX DÉSIGNÉE ENTRE OTTAWA ET LEUR CIRCONSCRIPTION OU DOMICILE DÉSIGNÉ.** (Recommandation 15)

En vertu du régime actuel, trois des 52 points de voyage peuvent être utilisés par les conjoints pour voyager vers d'autres destinations au Canada. Cette disposition est souvent inappropriée. En outre, certains des points de voyage accordés pour les conjoints des députés peuvent être assignés aux

personnes à charge ou au personnel pour un voyage aller-retour vers la circonscription. La mobilité du personnel entre Ottawa et la circonscription peut être avantageuse pour tous les intéressés, mais à l'heure actuelle, lorsque ce privilège est utilisé, ce sont les conjoints qui y perdent. La Commission recommande donc:

**QUE LES DÉPUTÉS ET LES SÉNATEURS BÉNÉFICIENT DE SIX VOYAGES ADDITIONNELS POUR LEUR CONJOINT OU LA PERSONNE DÉSIGNÉE POUR SE RENDRE N'IMPORTE OÙ AU CANADA, ET QUE LES DÉPUTÉS BÉNÉFICIENT DE QUATRE VOYAGES ADDITIONNELS ENTRE LEUR CIRCONSCRIPTION ET OTTAWA POUR LEURS PERSONNES À CHARGE OU LEUR PERSONNEL.**
(Recommandation 16)

## Dépenses de circonscription pour les députés

Dans la présente section la Commission traite seulement des dépenses de circonscription pour les députés. Un certain nombre de sénateurs nous ont signalé que des allocations semblables devraient leur être accordées. La Commission n'approuve ni ne désapprouve ce point de vue. Les sénateurs doivent également avoir les instruments dont ils ont besoin pour s'acquitter des tâches qui leur incombent, mais comme nous l'avons déjà signalé, leurs fonctions ne comportent pas de responsabilités de circonscription. Le comité du Sénat chargé de la régie interne, des budgets et de l'administration n'a pas cru bon d'établir une telle allocation. Puisque le Sénat n'a pas jugé bon d'utiliser sa propre autorité pour fournir de tels services, la Commission n'a pas l'intention de se pencher sur cette question.

Le principe est maintenant bien établi que les députés doivent disposer des services de soutien nécessaires pour s'acquitter des tâches qui leur incombent. Durant les années 1970, lentement au début, puis plus rapidement par la suite, le nouveau rôle des députés a été reconnu par l'octroi d'allocations destinées au salaire des effectifs, aux voyages au sein de la circonscription et aux bureaux de circonscription. Les raisons d'accorder de telles allocations étaient justifiées et elles ont généralement été acceptées. La présente Commission n'a pas l'impression qu'il est nécessaire de rappeler les arguments invoqués. Toutefois, il y a lieu de restructurer les allocations en vue de fournir à chaque député la flexibilité nécessaire pour faire son travail au meilleur bénéfice de ses électeurs.

Parce que les allocations accordées ont augmenté en fonction des besoins perçus au cours d'une certaine période, elles consistent maintenant en une série de programmes comportant certaines restrictions définies. La Commission est convaincue qu'il faudrait prendre une nouvelle orientation. La fusion des allocations permettrait aux députés de décider eux-mêmes des priorités quant à la répartition du budget, au sein de leur circonscription et à Ottawa. Le financement ne devrait plus être la compilation de diverses allocations accordées miette par miette. Le bureau de circonscription devrait plutôt être reconnu comme partie fondamentale et intégrante des responsabilités des députés à l'égard des électeurs canadiens, en tenant compte égalementde la spécificité de chaque circonscription et du rôle de chaque député à ce niveau.

Selon le régime actuellement en vigueur, le député administre quatre budgets distincts. Le budget principal, qui s'élève actuellement à 94 200 $, sert exclusivement à la rémunération du personnel et, exception faite d'un minimum de 18 800 $ réservé au personnel de la circonscription,

le député a la faculté de déterminer comment ces fonds seront affectés. L'allocation de circonscription, quis'élève actuellement à 10 650 $, est utilisée pour payer les frais de location, d'équipement et d'entretien du bureau de circonscription.

Une troisième allocation est fournie pour payer les frais de déplacement du député à l'intérieur de sa circonscription. Le montant de cette dernière allocation varie selon la catégorie de la circonscription. Pour les circonscriptions urbaines elle s'élève à 1 180 $; pour les circonscriptions mixtes rurales et urbaines de moins de 25 000 kilomètres carrés, elle est de 3 540 $; pour les circonscriptions mixtes rurales et urbaines de plus de 25 000 kilomètres carrés ainsi que pour les circonscriptions rurales et rurales et urbaines mixtes elle est de 5 900 $. La quatrième (et la plus petite) des allocations s'applique au matériel de bureau. Les députés nouvellement élus ont droit à une allocation de 2 000 $ pour leur premier mandat afin de payer les meubles et l'équipement de leur bureau de circonscription. Les députés réélus ont droit à 1 000 $ par législature.

Le manque de flexibilité constitue le problème majeur de ces allocations. Par exemple, le député qui désire dépenser davantage pour les déplacements à l'intérieur de sa circonscription et moins pour les locaux ou le personnel, n'a pas la liberté de le faire même si, selon son jugement, cela lui permettrait de mieux servir ses électeurs. Notre questionnaire a révélé que 65 p. cent des députés actuels dépassent leurs allocations de circonscription et que 50 p. cent dépassent leurs allocations de déplacement dans leur circonscription. Pour redresser cette situation, la Commission recommande:

**QUE LE BUDGET PRINCIPAL, L'ALLOCATION DE CIRCONSCRIPTION, L'ALLOCATION DE**

**DÉPLACEMENT DANS LA CIRCONSCRIPTION ET L'ALLOCATION D'ÉQUIPEMENT DE BUREAU SOIENT REMPLACÉS PAR UN BUDGET GLOBAL.**
(Recommandation 17)

Les quatre allocations devraient être remplacées par le budget global recommandé, au total actuel de 106 030 $ à 110 750 $ par année, plus 1 000 ou 2 000 $ par législature. Ces montants ont été établis par le Comité de la gestion et des services aux députés qui les révise annuellement. En raison de cette structure, la Commission a conclu qu'elle n'a pas, à vrai dire, à se pencher sur la question de savoir si le montant est satisfaisant.

Le budget global proposé, puisqu'il inclut l'actuelle allocation de déplacement dans la circonscription, comporte un élément variable pour répondre aux besoins différents de déplacement, par exemple, dans une circonscriptions urbaine, comparativement à une circonscriptions rurale. Toutefois, une inéquité importante demeure pour les députés dont la circonscription varie énormément par rapport à la norme, tant au plan démographique que géographique.

D'après le recensement de 1981, la population moyenne des 282 circonscriptions du Canada est de 86 323, mais certaines circonscriptions en comptent beaucoup plus que cela. Par exemple, Calgary-est, en Alberta, a une population de 155 450 personnes et, en Ontario, York-Scarborough a une population de 207 803 personnes. En tout, 66 circonscriptions ont des populations de plus de 100 000 personnes.

De même, il existe de grandes différences au plan géographique. Les trois régions du nord viennent immédiatement à l'esprit: Yukon, Western

Arctic et Nunatsiaq. Mais il y en a d'autres: Grand Falls-White Bay-Labrador, à Terre-Neuve, Abitibi, au Québec, et Churchill, au Manitoba. Au total, 69 circonscriptions ont une superficie supérieure à 10 000 kilomètres carrés et 15, une superficie supérieure à 150 000 kilomètres carrés.

Si les députés de ces circonscriptions "géantes" veulent donner à leurs électeurs des services satisfaisants, il faut alors prévoir des dispositions spéciales pour leur fournir du personnel supplémentaire, un bureau, etc. Notre questionnaire révèle que la plupart des députés sont d'accord avec ce point de vue. Il incombe au Comité de la gestion et des services aux députés de déterminer le montant variable de cette allocation et quelles circonscriptions y ont droit. Il revient toutefois à chacun des députés de déterminer comment ces allocations doivent être dépensées. La Commission recommande donc:

> **QUE LE COMITÉ DE GESTION ET DE SERVICE AUX DÉPUTÉS ÉTABLISSE UNE LISTE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉTENDUES QUI, EN RAISON DE LEUR POPULATION OU DE LEUR SUPERFICIE, DEVRAIENT RECEVOIR DES SUPPLÉMENTS AU BUDGET GLOBAL, ET QUE LE COMITÉ ÉTABLISSE UNE ÉCHELLE APPLICABLE À CES SUPPLÉMENTS.** (Recommandation 18)

Depuis qu'elle a tiré cette conclusion, la Commission a appris que le Comité de gestion et de service aux députés a adopté une politique semblable. Les membres ont fait des recommandations unanimes à ce sujet à l'Orateur de la Chambre des communes. La présente Commission a examiné les recommandations dudit comité et elle conclut qu'elles concordent, en général, avec ses conclusions.

Il reste à établir une disposition à l'égard des dépenses qu'un député peut faire à l'intérieur de sa circonscription et qui ne lui sont pas remboursées. Il s'agit des dépenses qui pourraient être faites pour assister aux foires régionales, pour se rendre aux fêtes populaires et pour faire des petits dons. La Commission est d'avis qu'une allocation doit être prévue pour couvrir ces dépenses qui ne peuvent pas être justifiées par des pièces explicatives dans tous les cas. La Commission recommande donc:

**QU'UNE ALLOCATION QUOTIDIENNE DE CIRCONSCRIPTION DE 25 $ SOIT PAYÉE AUX DÉPUTÉS POUR CHAQUE JOUR QU'ILS PASSENT DANS LEUR CIRCONSCRIPTION LORSQUE LA CHAMBRE DES COMMUNES NE SIÈGE PAS.** (Recommandation 19)

## Divulgation

Actuellement les Comptes publics du Canada publient annuellement la rémunération, l'allocation de dépenses et l'allocation de déplacement de chaque député et de chaque sénateur. La Commission signale que le Comité de gestion et de service aux députés a recommandé que les dépenses inscrites dans le budget principal, l'allocation de circonscription et l'allocation de déplacement à l'intérieur des circonscriptions soient totalement divulguées par l'Orateur qui en fera rapport à la Chambre des communes tous les trimestres. La Commission est favorable à cette divulgation et souhaite qu'elle soit étendue pour inclure les autres montants dont il est question dans le présent chapitre. La Commission recommande donc:

**QUE TOUS LES PAIEMENTS FAITS AUX DÉPUTÉS ET AUX SÉNATEURS OU VERSÉS EN LEUR NOM SOIENT DIVULGUÉS RÉGULIÈREMENT AU PARLEMENT.** (Recommandation 20)

## CHAPITRE IV - LES PARLEMENTAIRES APRÈS L'EXPIRATION DE LEUR MANDAT

Il reste à la Commission à traiter de ce qu'il arrive aux députés et aux sénateurs lorsqu'ils quittent le Parlement. L'examen de cet aspect de la vie des parlementaires comporte deux volets: les prestations de retraite et l'indemnité de départ. Les prestations de retraite concernent à la fois les députés et les sénateurs. L'indemnité de départ, toutefois, touche seulement les députés. Les sénateurs, avec la sécurité d'emploi dont ils jouissent, n'ont pas besoin de recevoir d'indemnité de départ lorsqu'ils quittent le Sénat.

### Prestations de retraite

En examinant la question des prestations de retraite accordées aux députés et aux sénateurs, la Commission s'est sentie liée par la déclaration que monsieur Michael Wilson, ministre des Finances, a faite le 8 novembre 1984. Il a déclaré à la Chambre:

> Le gouvernement proposera d'établir un comité parlementaire pour étudier deux sujets de préoccupation. Le régime actuel de pension des membres du Parlement doit être réexaminé. Il est plus généreux que la plupart des régimes du secteur privé. Il se peut que certaines différences soient justifiées du fait que les parlementaires sont obligés d'abandonner temporairement leur carrière normale, mais un examen approfondi de toutes les caractéristiques du régime actuel s'impose.
>
> Un deuxième sujet que le comité sera chargé d'étudier est la question des sources multiples de rémunération des personnes qui prennent leur retraite avec une pension fédérale avant d'être réengagées dans le secteur public fédéral. Ce groupe comprend les membres du Parlement, les juges, les fonctionnaires,

> les membres des Forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada et les employés des sociétés d'État. La situation actuelle est extrêmement complexe et pose des questions d'équité qu'il convient d'examiner.

La Commission se trouve également contrainte par les termes du décret du conseil en vertu duquel elle a été nommée. Le décret du conseil stipule que la Commission est chargée "d'étudier dans quelle mesure les variations annuelles des indemnités de session payables aux députés et sénateurs se révèlent satisfaisantes [...]". Cette phrase pourrait être interprétée comme voulant signifier que puisque des prestations de retraite sont versées aux anciens députés, cette question n'est pas comprise dans le mandat de la présente commission. Étant donné que les commissions Hales et McIsaac/Balcer ont ressenti une contrainte semblable, il serait sage que l'on clarifie ce point pour le bénéfice des futures commissions. En raison de ces contraintes, nous n'avons pas examiné la question des prestations de retraite aussi en profondeur qu'il aurait fallu le faire. Toutefois, nous avons formulé certaines observations et tiré des conclusions sur lesquelles nous faisons des recommandations.

Actuellement, les députés paient 11 p. cent de leur indemnité aux fins du régime de retraite. Cette cotisation est beaucoup plus élevée que celle de la plupart des autres régimes en vigueur dans les secteurs public et privé. Par contre, les prestations s'accumulent à un rythme beaucoup plus rapide que celles des autres régimes. Pour chaque année de service au Parlement, les députés accumulent des prestations de retraite de cinq p. cent de l'indemnité jusqu'à un maximum de 75 p. cent après 15 ans. Les sénateurs paient une cotisation de sept p. cent et accumulent des prestations à un taux annuel de trois p. cent jusqu'à un maximum de 75 p. cent après 25 ans. Les cotisants des deux Chambres qui comptent

moins de six ans de service au Parlement n'ont pas droit aux prestations, mais à leur départ leurs cotisations leur sont remboursées avec intérêts. Les cotisants qui ont droit aux prestations les reçoivent immédiatement après avoir cessé d'être députés ou sénateurs. Les prestations ainsi touchées sont fixes jusqu'à ce que le bénéficiaire atteigne l'âge de 60 ans. À ce moment-là, les prestations sont rajustées au taux d'inflation et, par la suite, elles sont indexées. Le régime comporte aussi certains avantages pour les survivants, qui sont différents pour les députés et les sénateurs. Les conjoints survivants des députés reçoivent des prestations de 60 p. cent comparativement à 50 p. cent pour les conjoints survivants des sénateurs.

La Commission conclut que les dispositions actuelles applicables aux prestations de retraite des sénateurs ne sont pas équitables comparativement à celles des députés. Un projet de loi a été déposé au cours de la dernière législature pour améliorer les prestations de retraite des sénateurs, mais il n'est pas passé avant la dissolution du Parlement et n'a pas été déposé à nouveau. La Commission recommande:

**QUE LE PROJET DE LOI POUR AMÉLIORER LES PRESTATIONS DE RETRAITE DES SÉNATEURS SOIT DÉPOSÉ À NOUVEAU.** (Recommandation 21)

En examinant le régime de retraite des députés, nous remarquons que les prestations versées aux parlementaires sont beaucoup plus élevées que celles des autres régimes en vigueur dans les secteurs public et privé et qu'elles s'accumulent beaucoup plus rapidement. Toutefois, étant donné que les cotisations sont plus élevées, qu'une carrière parlementaire oblige à interrompre une autre carrière, et qu'en conséquence toute planification de retraite normale est aussi compromise, nous croyons que l'accumulation rapide des prestations est un

élément nécessaire. Par contre, nous ne croyons pas que les régimes de retraite des parlementaires doivent être bien différents des autres régimes en ce qui concerne l'échéance des prestations. Il y a eu beaucoup de critiques de la part du public concernant le fait que les prestations viennent à échéance immédiatement, après que le bénéficiaire a quitté le Parlement, peu importe son âge. Si la recommandation que fait la Commission plus loin dans ce chapitre concernant l'extension de la compensation de départ est adoptée, il ne sera plus nécessaire de verser immédiatement les prestations de retraite. La Commission recommande:

**QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE VERSÉES AUX PARLEMENTAIRES NE SOIENT PLUS PAYABLES AVANT L'ÂGE DE 55 ANS, EXCEPTÉ DANS LES CAS DE DÉCÈS OU D'INVALIDITÉ.**
(Recommandation 22)

Les dispositions actuelles concernant le régime de retraite sont un fait récent dans la vie des parlementaires. En conséquence, de sérieuses déficiences existent au niveau des prestations de retraite versées aux anciens députés et aux anciens sénateurs qui ont quitté le Parlement avant l'adoption du régime actuel. La Commission a reçu un certain nombre d'observations au sujet de cette inéquité. Il y a 106 anciens députés, deux anciens sénateurs et 38 conjoints survivants qui reçoivent des prestations de retraite de moins de 5 000 $ par année. De toute évidence, de sérieuses difficultés financières peuvent exister. La Commission recommande:

**QUE LE COMITÉ PARLEMENTAIRE CHARGÉ D'ÉTUDIER LES RÉGIMES DE RETRAITE ANNONÇÉ PAR LE MINISTRE DES FINANCES SOIT CHARGÉ DE FAIRE ENQUÊTE SUR LES CAS D'INSUFFISANCE DES PRESTATIONS DE RETRAITE.**
(Recommandation 23)

**Compensation de départ**

Jusqu'en 1980, il n'y avait aucune compensation de départ. Ce sont les commissions Hales et McIsaac/Balcer qui ont fait des recommandations en ce sens. La compensation de départ s'applique seulement aux députés qui n'ont pas droit aux prestations de retraite parce qu'ils ne répondent pas à l'exigence minimum de six ans de service. Ces députés reçoivent l'équivalent de six mois d'indemnité, si pour une raison ou pour une autre ils ne peuvent retourner à la Chambre des communes après une élection. Cette disposition s'applique si les députés étaient encore à la Chambre au moment de la dissolution du Parlement.

En examinant la question de la compensation de départ, il faut tenir compte d'un certain nombre de facteurs. L'un d'entre eux concerne la claire dépendance des députés à l'égard de leur indemnité ou rémunération. Comme nous l'avons dit précédemment dans ce rapport, notre questionnaire a révélé que même si 58 p. cent des députés ont besoin d'un revenu supplémentaire pour maintenir leur niveau de vie habituel, 82 p. cent ne travaillent pas à l'extérieur du Parlement. Les réponses à une question connexe ont révélé une divergence intéressante entre les députés actuels et les anciens députés. À la question : "Pourriez-vous retourner à votre ancien poste si vous quittiez le Parlement?", 49 p. cent ont répondu par l'affirmative. Toutefois, lorsque nous avons demandé aux anciens députés s'ils étaient retournés à leur ancien poste, seulement 19 p. cent ont répondu que oui. La Commission n'a aucune donnée permettant de savoir dans quelle mesure le fait de ne pas retourner à leur ancien poste était un choix personnel. Elle soupçonne toutefois qu'un certain nombre d'anciens députés n'ont pu le faire après leur séjour au Parlement.

Le deuxième facteur qu'il faut prendre en considération en ce qui concerne la compensation de départ, c'est la durée de service des députés. Parmi les députés qui ne sont pas retournés au Parlement après la dernière élection, 58 ont reçu une compensation de départ parce qu'ils comptaient moins de six ans de service, période requise pour être admissible aux prestations de retraite. Au début de la législature actuelle, presque la moitié des députés avaient été élus pour la première fois. Lorsque la présente législature prendra fin, aucun de ces 139 nouveaux députés n'aura droit aux prestations de retraite.

Les députés qui ne sont pas retournés au Parlement auraient besoin d'une compensation de départ pour leur aider à faire la transition de retour à la vie privée. La Commission est d'avis que le principe de la compensation de départ, qui est d'ores et déjà établi, devrait être maintenu. En réalité la Commission croit que, parallèlement à sa recommandation d'établir un âge minimum donnant droit aux prestations de retraite, la disposition de compensation de départ devrait être étendue pour tenir compte de la durée du service des députés. Plus longue est la période durant laquelle une personne a quitté son emploi régulier pour travailler à titre de parlementaire, plus il lui est difficile de retourner au secteur privé. La Commission recommande:

**QUE LES DÉPUTÉS REÇOIVENT UNE COMPENSATION DE DÉPART CORRESPONDANT À UN MOIS DE SALAIRE POUR CHAQUE ANNÉE DE SERVICE, AVEC UN MINIMUM DE SIX MOIS ET UN MAXIMUM DE 24 MOIS.**
(Recommandation 24)

En outre, puisque la compensation de départ vise à faciliter la transition du retour aux conditions de travail ordinaires, la Commission ne croit pas que

cette somme doit être versée sous forme de montant forfaitaire. Les montants forfaitaires peuvent être assujettis à des taux élevés d'imposition. Ils peuvent aussi obliger une personne à changer de niveau de vie. De toute évidence, les compensations de départ ne doivent pas être versées à un ancien député qui reçoit déjà les prestations de retraite des parlementaires. Cette compensation ne doit pas non plus continuer d'être versée aux anciens députés qui reçoivent une nomination à la Fonction publique fédérale ou qui y trouvent un emploi. La Commission recommande:

**QUE LA COMPENSATION DE DÉPART SOIT VERSÉE SOUS FORME DE MENSUALITÉS À LA CONDITION QUE SI LE BÉNÉFICIAIRE DEVIENT ADMISSIBLE AUX PRESTATIONS DE RETRAITE DES PARLEMENTAIRES OU QU'IL ACCEPTE UN POSTE PAYÉ AVEC LES FONDS DU REVENU CONSOLIDÉ, LA COMPENSATION CESSE.** (Recommandation 25)

## ANNEXE 'A' - RECOMMANDATIONS

1. QUE SOIT SUPPRIMÉE L'INDEMNITÉ ANNUELLE VERSÉE AUX DÉPUTÉS ET AUX SÉNATEURS ET QU'ELLE SOIT REMPLACÉE PAR DES RÉMUNÉRATIONS ANNUELLES APPROPRIÉES.

2. QUE SOIT ABOLIE L'ALLOCATION DE DÉPENSES NON IMPOSABLE VERSÉE AUX DÉPUTÉS ET AUX SÉNATEURS.

3. QU'EN DATE DU 1er JUILLET 1985, LA RÉMUNÉRATION DES DÉPUTÉS SOIT FIXÉE À 69 000 $

4. QU'EN DATE DU 1er JUILLET 1986 ET À CHAQUE 1er JUILLET PAR LA SUITE, LA RÉMUNÉRATION DES DÉPUTÉS SOIT AUGMENTÉE OU DIMINUÉE EN FONCTION DE LA VARIATION EN POURCENTAGE DE LA MOYENNE ANNUELLE DE L'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES AU COURS DE L'ANNÉE CIVILE PRÉCÉDENTE.

5. QUE LA RÉMUNÉRATION DES SÉNATEURS SOIT FIXÉE À 60 P. CENT DU SALAIRE DES DÉPUTÉS.

6. QUE LA RÉMUNÉRATION ANNUELLE DES SÉNATEURS SOIT MAINTENUE À 54 600 $ JUSQU'À CE QU'ELLE ÉGALE 60 P. CENT DE LA RÉMUNÉRATION DES DÉPUTÉS ET QU'ELLE SOIT PAR LA SUITE AJUSTÉE ANNUELLEMENT POUR DEMEURER À 60 P. CENT.

7. QUE LES PRÉSIDENTS DES COMITÉS PARLEMENTAIRES REÇOIVENT UNE RÉMUNÉRATION ANNUELLE SPÉCIALE DE 6 600 $.

8. QUE LES DÉPUTÉS ET LES SÉNATEURS REÇOIVENT UNE ALLOCATION DE SÉJOUR QUOTIDIENNE DE 100 $ LORSQU'ILS SONT À OTTAWA POUR ASSISTER AUX SÉANCES DE LEUR CHAMBRE RESPECTIVE OU DE LEURS COMITÉS.

9. QUE L'ALLOCATION DE SÉJOUR QUOTIDIENNE NE SOIT PAS PAYÉE AU PREMIER MINISTRE, AU CHEF DE L'OPPOSITION OFFICIELLE ET À L'ORATEUR DE LA CHAMBRE DES COMMUNES S'ILS HABITENT DANS UNE RÉSIDENCE OFFICIELLE.

10. QUE LES DÉPUTÉS DONT LES CIRCONSCRIPTIONS SE SITUENT DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE, OU DANS LA PROXIMITÉ DE CETTE RÉGION, ET QUI VOYAGENT CHAQUE JOUR POUR SE RENDRE SUR LA COLLINE PARLEMENTAIRE, N'AIENT PAS DROIT À L'ALLOCATION DE SÉJOUR QUOTIDIENNE.

11. QUE LES SÉNATEURS QUI DÉCLARENT UN LIEU DE DOMICILE DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE OU DANS LA PROXIMITÉ DE CETTE RÉGION ET QUI VOYAGENT CHAQUE JOUR POUR SE RENDRE SUR LA COLLINE PARLEMENTAIRE N'AIENT PAS DROIT À L'ALLOCATION DE SÉJOUR QUOTIDIENNE.

12. QUE L'ALLOCATION DE LOGEMENT DE 3 000 $ PAYÉE AU PRÉSIDENT DU SÉNAT SOIT ABOLIE.

13. QUE LES DÉDUCTIONS ACTUELLES APPLICABLES AUX JOURS D'ABSENCE SOIENT ABOLIES.

14. QUE LES DÉPUTÉS ET LES SÉNATEURS N'AIENT AUCUNE LIMITE QUANT AUX FRAIS DE DÉPLACEMENT À L'INTÉRIEUR DU CANADA, EXCEPTION FAITE DES DÉPUTÉS AU SEIN MÊME DE LEUR CIRCONSCRIPTION.

15. QUE LES DÉPUTÉS ET LES SÉNATEURS N'AIENT AUCUNE LIMITE QUANT AUX FRAIS DE DÉPLACEMENT DE LEUR CONJOINT OU DE TOUTE AUTRE PERSONNE PAR EUX DÉSIGNÉE ENTRE OTTAWA ET LEUR CIRCONSCRIPTION OU DOMICILE DÉSIGNÉ.

16. QUE LES DÉPUTÉS ET LES SÉNATEURS BÉNÉFICIENT DE SIX VOYAGES ADDITIONNELS POUR LEUR CONJOINT OU LA PERSONNE DÉSIGNÉE POUR SE RENDRE N'IMPORTE OÙ AU CANADA, ET QUE LES DÉPUTÉS BÉNÉFICIENT DE QUATRE VOYAGES ADDITIONNELS ENTRE LEUR CIRCONSCRIPTION ET OTTAWA POUR LEURS PERSONNES À CHARGE OU LEUR PERSONNEL.

17. QUE LE BUDGET PRINCIPAL, L'ALLOCATION DE CIRCONSCRIPTION, L'ALLOCATION DE DÉPLACEMENT DANS LA CIRCONSCRIPTION ET L'ALLOCATION D'ÉQUIPEMENT DE BUREAU SOIENT REMPLACÉS PAR UN BUDGET GLOBAL.

18. QUE LE COMITÉ DE GESTION ET DE SERVICE AUX DÉPUTÉS ÉTABLISSE UNE LISTE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉTENDUES QUI, EN RAISON DE LEUR POPULATION OU DE LEUR SUPERFICIE, DEVRAIENT RECEVOIR DES SUPPLÉMENTS AU BUDGET GLOBAL, ET QUE LE COMITÉ ÉTABLISSE UNE ÉCHELLE APPLICABLE À CES SUPPLÉMENTS.

19. QU'UNE ALLOCATION QUOTIDIENNE DE CIRCONSCRIPTION DE 25 $ SOIT PAYÉE AUX DÉPUTÉS POUR CHAQUE JOUR QU'ILS PASSENT DANS LEUR CIRCONSCRIPTION LORSQUE LA CHAMBRE DES COMMUNES NE SIÈGE PAS.

20. QUE TOUS LES PAIEMENTS FAITS AUX DÉPUTÉS ET AUX SÉNATEURS OU VERSÉS EN LEUR NOM SOIENT DIVULGUÉS RÉGULIÈREMENT AU PARLEMENT.

21. QUE LE PROJET DE LOI POUR AMÉLIORER LES PRESTATIONS DE RETRAITE DES SÉNATEURS SOIT DÉPOSÉ À NOUVEAU.

22. QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE VERSÉES AUX PARLEMENTAIRES NE SOIENT PLUS PAYABLES AVANT L'ÂGE DE 55 ANS, EXCEPTÉ DANS LES CAS DE DÉCÈS OU D'INVALIDITÉ.

23. QUE LE COMITÉ PARLEMENTAIRE CHARGÉ D'ÉTUDIER LES RÉGIMES DE RETRAITE ANNONÇÉ PAR LE MINISTRE DES FINANCES SOIT CHARGÉ DE FAIRE ENQUÊTE SUR LES CAS D'INSUFFISANCE DES PRESTATIONS DE RETAITE.

24. QUE LES DÉPUTÉS REÇOIVENT UNE COMPENSATION DE DÉPART CORRESPONDANT À UN MOIS DE SALAIRE POUR CHAQUE ANNÉE DE SERVICE, AVEC UN MINIMUM DE SIX MOIS ET UN MAXIMUM DE 24 MOIS.

25. QUE LA COMPENSATION DE DÉPART SOIT VERSÉE SOUS FORME DE MENSUALITÉS À LA CONDITION QUE SI LE BÉNÉFICIAIRE DEVIENT ADMISSIBLE AUX PRESTATIONS DE RETRAITE DES PARLEMENTAIRES OU QU'IL ACCEPTE UN POSTE PAYÉ AVEC LES FONDS DU REVENU CONSOLIDÉ, LA COMPENSATION CESSE.

**ANNEXE 'B' - AVIS D'ENQUÊTE**

# Avis d'enquête

Conformement a la Loi sur le Senat et la Chambre des Communes, une commission a ete chargee d'etudier les traitements et indemnites des deputes et des senateurs. La Commission invite les personnes et les organisations dont le sujet les interesse, a lui faire part par ecrit de leurs commentaires.

Priere de faire parvenir toute correspondance avant le 4 fevrier 1985 a l'adresse suivante:

**Commission chargee d'etudier les traitements des deputes et des senateurs**
**C.P. 1993, Succursale "B"**
**Ottawa, Canada**
**K1P 5R5**

William H. Clarke, F.C.A., President
Coline Campbell, LL.B., Commissaire

Commission to Review Salaries of Members of Parliament and Senators

Commission chargee d'etudier les traitements des deputes et des senateurs